



**L'activité de projet dans l'aménagement urbain :  
processus d'élaboration et modes de pilotageLes cas de  
la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à  
Montpellier.**

Nadia Arab

**► To cite this version:**

Nadia Arab. L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotageLes cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier.. Sociologie. Ecole des Ponts ParisTech, 2004. Français. NNT : . tel-00086535

**HAL Id: tel-00086535**

**<https://pastel.archives-ouvertes.fr/tel-00086535>**

Submitted on 19 Jul 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **THESE**

*Pour obtenir le grade de*

DOCTEUR DE L'ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES

Discipline : aménagement et urbanisme

*Présentée et soutenue publiquement par*

**Nadia ARAB**

*le 3 décembre 2004*

**L'ACTIVITE DE PROJET DANS L'AMENAGEMENT URBAIN**

**PROCESSUS D'ELABORATION ET MODES DE PILOTAGE**

**Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier**

## **JURY**

Alain BOURDIN, Professeur à l'Institut Français d'Urbanisme, Université Paris 8

Viviane CLAUDE, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lyon 2

Christophe MIDLER, Directeur de recherche CNRS, directeur du Centre de Recherche en Gestion, rapporteur

Jean-Marc OFFNER, Directeur de recherche, professeur à l'ENPC, directeur de thèse

Franck SCHERRER, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lyon 2, rapporteur



### **QUELQUES MOTS A ...**

Jean-Marc Offner, pour avoir couru le risque de l'inconnu(e) en acceptant de diriger ce travail pourtant éloigné de ses domaines de prédilection, puis l'avoir suivi, dans le respect de mes « dadas », avec disponibilité et humanité, avec rigueur mais sans autoritarisme, sans doute avec confiance et, certainement, avec endurance.

Alain Bourdin, pour avoir accompagné ce travail et, peut-être plus encore, pour m'avoir ouvert la porte de l'urbanisme et la voie de la recherche, pour sa longue confiance et ces échanges dont on ressort le cœur à l'ouvrage. De ceux qui aident à mettre le pied à l'étrier et comptent dans la construction d'un itinéraire.

L'équipe « Réseaux, Institutions, Territoires » du LAtts, à ses membres, pour leur accueil, leur contribution à l'avancement de ce travail et leur soutien.

Elisabeth Campagnac pour avoir participé au démarrage de cette thèse et à Viviane Claude pour avoir soutenu son achèvement avec disponibilité, conseils avisés et encouragements.

Catherine Quetier, the documentaliste, dont il faut saluer la compétence. Valérie Bocquillion, Christine Zaré-Dujardin, Marie-Claude Grosheny, ces secrétaires auxquelles on a toujours quelque chose à demander pour continuer à avancer. Avec une dédicace spéciale à l'écoute chaleureuse d'Annie Gaumain.

Ces compagnons de thèse, Abigaïl, Adriana, Antonio, Bertrand, Cédric, Fionn, Floridea, Géraldine, Lionel, Marie-Claire, Nicolas, Sarah... qui voguent déjà ailleurs, n'ont pas encore fini, viennent à peine de commencer.

Christophe Midler, Franck Scherrer, Viviane Claude et Alain Bourdin pour accepter de participer au jury de cette thèse, accorder à ce mémoire le temps de le lire, contribuer à améliorer ce travail et stimuler celui à venir.

Ceux qui, à Lyon, Montpellier, Mulhouse, Paris, St Denis, Strasbourg, m'ont accordé du temps, accepté de témoigner de leurs pratiques, ouvert leur porte et leurs archives ; ceux sans lesquels cette page serait très incomplète et sans lesquels cette thèse ne serait tout simplement pas cette thèse.

*Mais cette page est, de toute façon, incomplète... là où les mots manquent pour le dire... là où, plus justement encore, aucun mot ne pourrait l'exprimer...*





## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>7</b>
 CHAPITRE 1. L'ELABORATION DES PROJETS AU CŒUR DE LA REDEFINITION DU PROCESSUS DE PRODUCTION DE LA VILLE.....	 37
 CHAPITRE 2. COMMENT ETUDIER L'ELABORATION DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN ?.....	 73
 <b>La ligne B du tramway de l'agglomération strasbourgeoise.....</b>	<b>123</b>
CHAPITRE 3. LES TRANSPORTS URBAINS, UN AXE PRIORITAIRE DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE STRASBOURG.....	135
CHAPITRE 4. LA LIGNE B, UN NOUVEAU PROJET A FAIRE ADVENIR DANS UNE SITUATION BALISEE.....	173
CHAPITRE 5. L'ELABORATION DE LA LIGNE B : UNE PROGRESSION PROBLEMATIQUE.....	201
CHAPITRE 6. PILOTER LA PROGRESSION DE LA LIGNE : LA COHABITATION DE PLUSIEURS MODES DE COORDINATION ET DE REGULATION.....	233
 <b>Le projet Odysseum à Montpellier.....</b>	<b>269</b>
CHAPITRE 7. L'AMENAGEMENT URBAIN A MONTPELLIER, AXE MAJEUR DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET LEVIER DU PROJET DE VILLE.....	281
CHAPITRE 8. ODYSSEUM : CONDITIONS D'EMERGENCE ET DECOUVERTE DE LA SITUATION DE PROJET.....	321
CHAPITRE 9. L'ELABORATION D'ODYSSEUM : CONCEVOIR UN OBJET URBAIN INEDIT DANS UN CONTEXTE DE RESISTANCES.....	355
CHAPITRE 10. LE PILOTAGE D'ODYSSEUM : CONSTRUIRE LA FAISABILITE DU PROJET ET L'EFFECTIVITE DU PARTI PRIS D'AMENAGEMENT.....	407
 CHAPITRE 11. DE L'INDETERMINATION DES PROCESSUS D'ELABORATION A LA FORMALISATION DE L'ACTIVITE DE PROJET.....	443
 <i>Bibliographie générale.....</i>	<i>483</i>
<i>Sources documentaires des études de cas.....</i>	<i>490</i>
<i>Liste des figures.....</i>	<i>495</i>
<i>Table des matières.....</i>	<i>497</i>



***INTRODUCTION GENERALE***

---



## A. L'URBANISME, LA VILLE ET LES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN

### 1 - L'urbanisme : transformer l'espace urbain

La première découverte qui attend celui qui s'engage, en néophyte, dans une thèse en aménagement et en urbanisme tient dans la diversité des objets étudiés, des orientations théoriques mais aussi des inscriptions disciplinaires. S'y adjoint l'importance prise par les positions idéologiques, corporatistes et institutionnelles à laquelle fait écho une difficulté à établir clairement ce qui relève de la pratique ou de l'analyse. Mais on finit par comprendre que le domaine de l'urbanisme recouvre plusieurs périmètres et à se faire à l'idée qu'il est associé à un vaste champ d'intérêts scientifiques, disciplinaires, professionnels et politiques. Pour en donner une illustration mais également une clé de compréhension, il suffit d'en appeler aux multiples définitions, complémentaires ou concurrentes, dont l'urbanisme fait l'objet.

Forgé à partir du latin *urbs* (la ville), l'urbanisme désigne aussi bien la science de l'aménagement des villes qu'« une discipline opérationnelle d'analyse et de transformation de l'espace urbain » (Hayot, 2000, p.11). Dans le premier cas, l'urbanisme vise à théoriser l'organisation spatiale en donnant « un statut scientifique à la création et à l'aménagement des villes, conçus comme ressortissant à une discipline autonome, à part entière » (Merlin et Choay, 2000, p. 853) et qui, à ses fondements<sup>1</sup>, ambitionnait d'établir des lois de fonctionnement et une théorie générale à appliquer. Même si l'idée que l'urbanisme puisse être une science est largement battue en brèche, parler d'urbanisme revient alors à parler des théories d'urbanisme ou des modèles d'urbanisme<sup>2</sup>. Dans le second cas, plus technique, il s'agit, pour des praticiens, de concevoir l'espace, faisant de la forme urbaine et architecturale le cœur de leur activité. On parlera alors des hommes de l'art, parmi lesquels l'architecte a, jusqu'à une période récente, fait figure de prince. Ces deux pôles fondateurs – une science de l'aménagement, une discipline opérationnelle de la forme urbaine – manifestent déjà les tensions qui traversent l'urbanisme et la détermination de son périmètre. Elles gagnent en ampleur quand plusieurs voix s'élèvent pour qualifier l'urbanisme, non comme « ressortissant à une discipline autonome » mais comme « un champ d'action, pluridisciplinaire par essence, qui vise à créer dans le temps une disposition ordonnée de l'espace » (Merlin, 1993, p. 4). Outre cette concurrence, la difficulté à

---

<sup>1</sup> La paternité de l'urbanisme comme science de l'aménagement des villes est attribuée à Ildefonso Cerda qui publie en 1867 *La théorie générale de l'urbanisation* (traduction française Le Seuil, 1971).

borner le domaine de l'urbanisme se renforce si l'on ajoute que, peu à peu, ce terme en est venu à « englober une grande partie de ce qui touche à la ville, qu'il s'agisse des travaux publics, de la morphologie urbaine et du plan des villes, des pratiques sociales et des mentalités urbaines, de la législation et du droit relatifs à la ville » (Harouel, 1993, p. 3). Et l'affaire se corse encore en rappelant que l'urbanisme peut également être dit « réglementaire », énonçant les règles relatives à l'usage des sols et à la construction et veiller à leur application comme il peut être dit « opérationnel » et se rapporter à la sphère de la production des « objets » urbains.

Ce rapide balayage suffit pour comprendre qu'il existe bien des manières de parler d'urbanisme et de s'y intéresser comme il laisse percevoir que l'urbanisme recouvre un domaine dans lequel s'expriment des disciplines scientifiques, des pratiques professionnelles, des positions politiques et institutionnelles. **Cette recherche privilégie les approches qui caractérisent l'urbanisme par une volonté de transformation de l'espace urbain, qu'il s'agisse d'extension urbaine (urbaniser des terrains vierges) ou de renouvellement urbain (faire la ville sur la ville). Plus précisément encore, elle retient que « le problème de l'urbanisme (...) naît à partir du moment où quelqu'un estime nécessaire, à tort ou à raison, d'engager ou de provoquer une action pour transformer les modes d'utilisation de l'espace et aboutir à une 'situation jugée préférable' » (Lacaze, 1997, p. 8) et que, dans cette action, la difficulté réside dans la manière d'effectuer les choix (ibid. pp. 8-15). Cette approche, défendue ici par un praticien de l'urbanisme, rejoint celle développée par L. Sfez, théoricien de la décision qui s'est (notamment) intéressé au champ urbain (Sfez, 1992).**

## 2 - La ville : un espace à concevoir et à construire

S'il existe bien des manières de s'intéresser à l'urbanisme, les différentes acceptions et approches ont pourtant toutes un point commun. Il renvoie à l'objet de l'urbanisme : la ville. En s'inspirant de la formalisation de J.P. Lacaze (Lacaze, 1997, p. 4) pour caractériser la ville et, plus largement, les agglomérations urbaines, il est possible, en simplifiant, de distinguer cinq grandes perspectives selon que l'on considère la ville comme :

- un espace naturel qui agglomère des hommes, des activités, des équipements dont on va, par exemple, cartographier la composition, interroger la fragmentation socio-

---

<sup>2</sup> Pour une analyse des théories de l'urbanisme, se reporter à F. Choay (1965), *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Ed. du Seuil.

spatiale, caractériser la morphologie, définir des types d'agglomérations urbaines et décrire leur évolution historique ... ;

- un espace économique, support privilégié de la production des biens marchands, de prestation de services, d'échanges économiques et financiers. On s'intéressera alors aux critères et stratégies de localisation des entreprises, aux rapports que les entreprises entretiennent avec leur territoire d'implantation, aux conditions d'attractivité des villes dans un contexte de concurrence interurbaine ... ;
- un espace social, lieu d'interactions entre groupes sociaux, de pratiques et de cultures dites urbaines, voire d'identité collective. Le centre d'intérêt se déplace ici vers les comportements des citoyens, leurs pratiques socio-spatiales, leur rapport à l'habitat, leurs modes de déplacements... Plus largement, il se déplace vers l'analyse du fonctionnement des sociétés urbaines et des rapports entre forme sociale et forme spatiale... ;
- un espace politique et administratif, lieu de pouvoir(s), système de décision et de régulation. Domaine d'excellence de la science politique qui explorera l'élaboration des politiques urbaines et la conduite de l'action publique, la recomposition des responsabilités entre l'Etat et les pouvoirs locaux ou encore le gouvernement, la gouvernance ou la gouvernabilité des villes... ;
- un espace construit et à construire qui, dans le temps, structure, transforme, développe la ville, organise la vie des hommes et le déploiement des activités, répond aux besoins en logements, en transports, en travail, en culture, en loisirs, en éducation...

La ville est évidemment tout cela à la fois et constitue, en ce sens, un seul phénomène. Mais tout n'intéresse pas tout le monde et, quand bien même, les capacités cognitives limitées de chacun interdisent de tout étudier en même temps. Alors on découpe et, ce faisant, on simplifie. Chaque angle d'attaque reste en-deça du fait urbain et les projets de connaissance des uns ne peuvent guère se dispenser des avancées des autres. **La simplification opérée ici privilégie un angle d'attaque qui traite la ville comme un espace à construire et les projets d'aménagement urbain comme des projets de transformation de l'espace. Cette position ne relève pas de la revendication d'une supériorité substantive mais, beaucoup plus simplement, de la manifestation d'un intérêt ;** on pourrait en reconstruire la trajectoire mais ceci est une autre histoire.

Dans cette lignée, on peut alors distinguer deux grands types d'attitudes. D'une part, il y a ceux qui concentrent l'attention sur les acteurs de la production de la ville. Soit ceux qui construisent et organisent la production : les élus, leurs techniciens et leurs systèmes politico-administratifs ou les opérateurs – promoteurs, entreprises de construction, grands groupes du BTP et des



services urbains, aménageurs publics et privés, pour l'essentiel. Soit ceux qui conçoivent les édifices, les infrastructures ou encore la composition urbaine des sites à urbaniser, au premier rang desquels les architectes-urbanistes et les ingénieurs, mais aussi les paysagistes, les spécialistes du mobilier urbain ou de la programmation... Avec cette entrée, la priorité va aux savoirs et savoir-faire, aux histoires et cultures professionnelles, à l'émergence de nouveaux métiers, aux trajectoires d'apprentissage, aux représentations socio-spatiales qui sous-tendent les modes de conception. Elle est également orientée vers les logiques d'action, modes d'organisation, compétences des opérateurs, leur place dans le processus de conception et de réalisation, les conséquences des tendances à l'internationalisation et à la concentration sur leur mode d'intervention. Et ce, indépendamment d'une opération spécifique.

**Un second registre renverse la perspective pour partir d'une opération singulière et y analyser son organisation, ses enjeux urbains, ses caractéristiques urbanistiques et architecturales, ses acteurs, leurs pratiques et leurs interactions, notamment celles de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. En focalisant le regard sur les projets urbains qui, une fois élaborés et réalisés, participent à faire la ville de demain, le travail mis en œuvre dans cette thèse s'inscrit dans cette perspective.**

Pour achever avec ce préambule, une remarque. L'expression « production de la ville » a parfois, dans le champ urbain, mauvaise presse. On lui préfère alors celles de fabrication ou de transformation de l'espace urbain. Ce glissement sémantique veut généralement signifier une distanciation avec la recherche urbaine d'inspiration marxiste qui a marqué le champ dans les années 1960 et 1970. Dans cette lignée, la transformation de la matérialité des villes est abordée sous l'angle de l'analyse du capitalisme urbain et le regard porte sur les firmes dont la ville est le marché (promoteurs, entreprises de construction, grands groupes de services et réseaux urbains) et sur la place des villes dans le capitalisme<sup>3</sup>. Loin de ces débats idéologiques ou de ces préoccupations théoriques, nous parlerons ici indifféremment de production, de fabrication ou de transformation de l'espace urbain ou de la ville.

---

<sup>3</sup> Pour une illustration de cette approche, cf. l'ouvrage de C. Topalov sur les promoteurs immobiliers et qui a longtemps fait figure de référence mais dont les résultats seraient aujourd'hui à réexaminer en raison des mutations profondes de ce secteur économique depuis la dernière décennie : C. Topalov (1974), *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, Mouton.

### **3 - Le projet urbain : une entrée récente dans la recherche urbaine**

Dire que l'on s'intéresse aux projets d'aménagement urbain, que l'on caractérise l'urbanisme par une volonté – « à tort ou à raison » – de transformer l'espace urbain, que l'on aborde la ville comme un espace à concevoir et à construire indique l'orientation générale de cette thèse. Préciser que l'on retient, à la suite de J.P. Lacaze et de L. Sfez, que le problème de l'urbanisme tient dans la manière d'effectuer les choix, apporte un éclairage supplémentaire sur le positionnement du travail dans le champ. Reste à en préciser l'objet, les objectifs, les choix théoriques et méthodologiques. Cette introduction générale poursuit ainsi en exposant les éléments structurants de la démarche et les objectifs assignés au travail. Ces explicitations constituent somme toute l'ordinaire d'une introduction générale ; elles apparaissent ici d'autant plus essentielles :

- que la problématique n'est pas le fruit d'une construction logique ou d'une déduction axiomatique élaborée sur la base d'une théorie sur le projet urbain qui, en tout état de cause, n'existe pas ;
- et que, partant du constat selon lequel l'intelligibilité des projets urbains pose un défi méthodologique, ce travail s'inscrit en rupture avec les catégories habituellement mobilisées pour conduire l'investigation et l'analyse.

La démarche adoptée dans cette thèse est ainsi le résultat d'une double investigation exploratoire. Premièrement, et classiquement, une exploration bibliographique. Elle est principalement concentrée d'une part, sur la mutation des enjeux urbains et des conditions de production de la ville ; d'autre part, sur la notion de projet dans le champ urbain. Deuxièmement, une enquête empirique exploratoire dont on exposera les principaux tenants et aboutissants. C'est, en effet, dans la confrontation entre ces deux types de corpus exploratoires, bibliographique et empirique, que prennent racine l'objet, les objectifs et le questionnement de la recherche. Cette exploration joue également un rôle structurant sur les choix théoriques et méthodologiques qui guident le travail. Pour rendre compte du raisonnement développé dans cette recherche, on posera les termes de cette confrontation et ses conséquences sur les choix opérés. Seules les lignes directrices de la démarche seront ici exposées sachant que les orientations problématiques et méthodologiques feront ensuite l'objet d'un développement plus conséquent dans les chapitres 1 et 2. Le premier examinera le sens et les limites du modèle du projet dans le champ urbain ainsi que les enjeux et problèmes aujourd'hui associés à la production de la ville et à l'élaboration des projets tandis que le second sera consacré au dispositif méthodologique.

## **B. L'ELABORATION DES PROJETS URBAINS : UN NOUVEAU CHAMP POUR LA RECHERCHE**

### **1 - De la production à la coproduction de la ville**

Dans la recherche comme dans l'action, la remise en cause du système classique de production de la ville focalise la réflexion. Ce système classique de production fonctionne selon des procédures et des solutions standardisées, ordonne les actions de manière linéaire, séquentielle et cloisonnée et coordonne les acteurs par le contrôle et la hiérarchie. Conçu pour intervenir dans un monde stable et pour répondre à des problèmes bien identifiés, ses enjeux sont clairs et partagés : faire face à la croissance urbaine et à la modernisation de la France dans le cadre d'une action étatique centralisatrice. Ses principes d'action s'expriment dans la notion de plan et prennent forme dans la réalisation d'opérations d'aménagement fondées « sur une démarche qui consiste à se projeter dans l'avenir pour définir précisément l'objet futur, puis à procéder à un découpage séquentiel des étapes successives à réaliser, étapes dont les phases et les contenus sont définis à partir de cet état futur » (Janvier, 1996, p.305). L'Etat, par l'intermédiaire de ses ministères (notamment l'administration de l'Équipement) et de ses services déconcentrés (administratifs, opérationnels et d'expertise), joue un rôle majeur dans la définition et la mise en œuvre des choix d'aménagement.

Cette énorme machine fonctionne à peu près correctement jusqu'au milieu des années 1970 et commence à être ouvertement remise en question à partir des années 1980 sachant que la période 75-85 est généralement considérée comme charnière dans les mutations qui affectent la production de la ville. Cela renvoie à plusieurs événements nationaux et internationaux qui seront abordés au cours du premier chapitre. L'ampleur de cette mutation est telle qu'elle fait dire à A. Bourdin que « le système de références autour duquel les acteurs se sont retrouvés pendant des décennies s'est effondré » (Bourdin, 2001a, p.166) et, à J. Landrieu, que les mécanismes fondateurs, les catégories de raisonnement et les modalités d'action traditionnelles de l'aménagement et de l'urbanisme sont bouleversés (Landrieu, 1999). A ces constats, fait écho l'hypothèse du passage d'un modèle linéaire, hiérarchique et cloisonné à un modèle négocié, flexible et transversal (Lorrain, 1993). Le premier modèle, caractéristique du système classique de production de la ville, renvoie aux principes tayloriens d'organisation du travail et à la recherche rationnelle de la meilleure solution ; le second modèle, sur la base duquel se dessinerait un nouveau système de production, met en jeu la capacité d'ajustement et de redéfinition des objectifs par rapport aux moyens et la capacité à construire une action

collective fondée non sur une régulation de type hiérarchique mais partenariale et négociée (Godier et Tapie, 1997, p. 19). Ces analyses dressent un état des lieux qui insiste sur un profond renouvellement des pratiques, signale une évolution des modes de penser et d'agir et indique l'introduction d'un nouveau modèle d'action.

C'est le contexte dans lequel, en septembre 2000, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) organisait à Strasbourg ses 21èmes rencontres autour d'un programme dans lequel on peut lire que « un des enjeux majeurs de la gouvernance urbaine est non plus de produire le bien public, mais bien de le coproduire. Cette notion de coproduction appelle un bouleversement des politiques, des pratiques, des procédures et des mentalités qui guident aujourd'hui encore la gestion des affaires publiques (...). Il s'agit de substituer la logique de projet à la logique sectorielle. Une telle démarche suppose une concertation et un consensus entre tous les partenaires du projet ». En exposant en ces termes l'objet de ses 21èmes rencontres, la FNAU s'inscrit précisément dans la perspective de ce nouveau modèle d'action : avec les notions de « coproduction » et de « logique de projet », elle reprend les nouveaux mots clés de l'urbanisme contemporain dans lesquels il faut rechercher l'expression d'une alternative au système classique de production de la ville.

**On retiendra ici que la critique du système classique de production de la ville traduit une mutation des enjeux et des conditions dans lesquelles les choix en matière d'urbanisme sont élaborés et mis en œuvre. A cette critique fait écho le passage « de la production » à la « coproduction de la ville ». Elle dessine ainsi un nouveau modèle d'action, exprimé autour de la notion de « logique de projet » et fondé sur l'idée de coproduction de la ville. C'est le contexte général dans lequel s'inscrit cette thèse. Reste à comprendre quelles nouvelles manières de penser et d'agir la notion de logique de projet recouvre plus précisément.**

## **2 - La logique de projet : quand l'élaboration collective passe sur le devant de la scène**

### ***Le projet : une nouvelle catégorie de l'action***

Dès que l'on commence à s'intéresser à la notion de projet, on est frappé par un premier constat troublant. D'une part, bien que la notion ne soit pas nouvelle dans le champ urbain, l'histoire récente de l'urbanisme en révèle un usage massif en rupture avec son acception traditionnelle. Ainsi, l'idée que la mutation des enjeux et des conditions de production de la ville

doit se traduire par la mise en place d'un modèle d'action qui privilégie ce qu'il est désormais convenu d'appeler « le projet », « la logique de projet » ou « la démarche de projet » est très largement partagée – et portée – par les acteurs de la production de la ville, au premier rang desquels praticiens de l'espace, techniciens et élus locaux ou encore représentants de l'Etat. Mais, d'autre part, force est de constater que le succès de la logique de projet n'a d'égal que son ambiguïté. Aucune définition ne cristallise la notion dans une version stable. Avec, pour corollaires, une grande confusion dans les débats et une profusion de positions idéologiques, corporatistes et normatives.

**Cependant, l'ampleur du succès de la logique de projet dans les discours des décideurs et, plus largement, sa banalisation auprès de l'ensemble des acteurs de la conception et de la production de l'espace, invitent à ne pas s'arrêter au flou qui entoure la notion mais à considérer qu'elle exprime une nouvelle catégorie de l'action. Cela amène à vouloir explorer plus précisément l'évolution des pratiques qu'elle sous-tend.**

#### ***L'émergence d'une problématique de l'élaboration collective***

Si l'examen de la littérature sur le projet urbain met en évidence le caractère polysémique de la notion, il conduit pourtant au deuxième constat important : le projet, défini comme une logique de coproduction, entend substituer à l'urbanisme traditionnel des modalités d'action fondées sur la coopération entre tous les acteurs concernés par la production, la gestion et l'usage de la ville. Il véhicule ainsi une posture d'action spécifique, celle du dialogue, du partenariat, de la négociation, voire du consensus dans laquelle résiderait la réponse aux problèmes et enjeux urbains contemporains. Plus précisément encore, l'investigation bibliographique sur la thématique du projet permet d'établir qu'elle repose sur deux orientations centrales et complémentaires :

- premièrement, elle affiche une position qui considère que l'action urbaine doit procéder de l'intégration de toutes les logiques qui participent à la fabrication, à la gestion et à l'usage de la ville ;
- deuxièmement, elle défend l'idée selon laquelle cette intégration doit s'opérer dès la phase d'élaboration, également appelée « phase amont », des actions à entreprendre.

**Par conséquent, et c'est le point de départ du raisonnement poursuivi dans cette recherche, la logique de projet et l'idée d'une coproduction de la ville focalisent le renouvellement des pratiques sur l'élaboration des interventions urbaines. Elaboration dont il est attendu qu'elle devienne le lieu d'une activité collective. Mais on va voir que si la phase amont des projets est invoquée comme un lieu de**

**renouvellement des pratiques et doit tendre vers la mise en œuvre d'une activité d'élaboration collective, elle est, dans le même temps, très mal connue. En effet, hormis l'idée selon laquelle les phases amont désignent les phases de « conception et d'élaboration » des projets et précèdent les phases aval comprises comme des phases « de montage et de mise en œuvre opérationnelle » (Janvier, 2001, p. 137), il n'existe pas, à ce jour, une délimitation claire et admise du périmètre de cette phase, tant en termes de contenu que de bornes temporelles comme il n'existe pas de caractérisation de l'activité d'élaboration. C'est en ce sens que l'on peut parler de l'émergence d'une problématique de l'élaboration collective.**

### **3 - L'élaboration des projets urbains pour objet de recherche**

#### ***L'élaboration collective des projets urbains : un enjeu social***

La construction du raisonnement se poursuit en changeant de focale. Sans plus se limiter à la notion de projet, comme nouveau modèle d'action, trop faiblement formalisé, il s'agit d'identifier les catégories de penser et d'agir aujourd'hui associées à la production de la ville et au nom desquelles est argumenté le principe d'une action collective dans l'élaboration des choix. Cette investigation bibliographique est centrée sur les travaux de recherche ou les publications d'acteurs consacrés à l'évolution des enjeux et des problèmes posés aux projets urbains et, plus généralement, à l'action publique urbaine. Elle permet de dégager deux points importants parmi les représentations aujourd'hui attachées à l'action urbaine.

Premièrement, on constate que l'élaboration collective des projets est appréhendée comme une réponse :

- à la recomposition du système d'acteurs ;
- à la complexification des problèmes urbains ;
- à l'incertitude qui marque désormais le contexte dans lequel l'intervention urbaine est pensée et conduite ;
- à l'innovation qui ressort comme un des enjeux majeurs associés à la transformation de l'espace urbain.

Deuxièmement, on constate que l'élaboration collective des projets pose, dans le même temps, un problème qui compte aujourd'hui parmi les préoccupations clés des acteurs : celle du management des projets et du pilotage de ces phases amont.

**On retiendra donc que le succès de la logique de projet et la thématique de la coproduction interrogent la capacité à organiser une action collective dès le moment de la définition des projets. Action collective qui, par ailleurs, veut apporter une réponse à la mutation des enjeux et des conditions de transformation de l'espace urbain parmi lesquels les thèmes dominants concernent la complexification du système d'acteurs et des problèmes urbains, le contexte d'incertitude et les injonctions à l'innovation urbaine.**

***Elaboration des projets et phases amont : une boîte noire***

Face à la banalisation des notions de « logique de projet » et de « projet urbain » et des enjeux associés à l'activité d'élaboration des projets, le dernier constat clé qui structure la construction de l'objet de recherche est celui d'une grande faiblesse empirique dans la connaissance des pratiques. En effet, dès 1993, B. Haumont relève que les recherches sur le projet urbain sont peu nombreuses et, lorsqu'elles existent, sont essentiellement consacrées à l'analyse des professions, tout particulièrement celle des praticiens de l'espace (Haumont, 1993). A la fin des années 1990, les publications sur le projet urbain foisonnent. Outre qu'elles sont essentiellement le fait des architectes-urbanistes, praticiens ou non, soit elles restent concentrées sur les professionnels de la forme urbaine ; soit elles se développent autour du sens du modèle du projet urbain, dans une perspective normative ou au contraire critique et, plus rarement, analytique. En définitive, au début des années 2000, le constat établi par B. Haumont en 1993 pourrait être reproduit en des termes relativement similaires. Comme le remarque V. Claude, que le projet soit abordé par une entrée spatiale et architecturale ou comme mode d'élaboration collective, « dans les deux cas, les processus de conception, les configurations d'acteurs, les pratiques professionnelles et les enjeux sociaux restent encore assez mal connus » (Claude, 2000, p. 75). Tandis qu'en 2003, R. Prost souligne que les travaux de recherche « sur cet objet étrange de la phase amont des projets, tant pour les projets architecturaux que pour les projets urbains » sont quasiment inexistants (Prost, 2003, p. 18). L'auteur poursuit en relevant que les projets architecturaux ont certes fait l'objet d'analyses renouvelées notamment en raison de l'importance socio-économique du secteur du BTP et de l'attention traditionnellement accordée aux concepteurs de la forme urbaine mais que la phase amont y est généralement « restée dans l'ombre parce que considérée (...) le plus souvent 'hors-projet' » (ibid. p. 18). Ce constat est encore plus vrai, poursuit-il, concernant les projets à l'échelle urbaine. Dans une démarche à visée plus directement opérationnelle, cet accent sur une meilleure connaissance des phases amont est préconisé par ceux qui se préoccupent de doter le projet urbain d'une méthodologie. C'est par exemple le cas de D. Bourdon qui, partant d'une critique de l'attitude qui réduit l'analyse des projets aux programmes et aux esquisses définis et arrêtés, défend la position selon laquelle la mise au point d'une méthodologie d'action

pour les projets urbains est subordonnée à la compréhension de la phase de définition des projets (Bourdon, 1999).

**Partant du succès de la thématique du projet auprès des acteurs de la production de la ville, la formulation de l'objet et des objectifs de recherche repose, en définitive, sur quatre points :**

- **Le premier retient que, malgré l'ambiguïté de la notion, une constante s'impose : avec l'idée de projet va l'idée d'un nouveau modèle pour l'action urbaine fondé sur une logique de coproduction de la ville. Il fait triompher le principe selon lequel la réponse à l'incertitude, aux exigences d'innovation urbaine, à la complexification du système d'acteurs et des problèmes urbains réside dans l'organisation d'une action collective qui privilégie la coopération et la négociation dans la définition des actions à entreprendre. Le modèle du projet milite ainsi pour la mise en place d'un processus d'action qui veut bouleverser les rapports traditionnels entre acteurs en procédant par une intégration en amont des différentes logiques (publiques, privées, d'usage, d'exploitation) concernées par le projet.**
- **Dès lors, et c'est le deuxième point, cette recherche considère qu'avec l'idée de projet ce sont plus fondamentalement l'activité d'élaboration et la capacité à organiser une action collective dans les phases amont de l'intervention urbaine qui sont interrogées.**
- **Mais, troisièmement, si les phases amont de l'intervention urbaine, leur pilotage et l'activité d'élaboration passent sur le devant de la scène, le constat le plus criant est celui d'une très faible connaissance empirique des phases amont comme du processus d'élaboration des projets.**
- **Or, et c'est là le nœud du raisonnement adopté, cette thèse considère, d'une part, que la capacité des acteurs à organiser une activité dépend de la compréhension qu'ils ont de cette activité – compréhension à laquelle le chercheur peut contribuer – et, d'autre part, elle affirme la position selon laquelle cette compréhension, par le chercheur, ne peut se dispenser d'une connaissance empirique des pratiques.**



**Par conséquent, cette problématisation conduit à faire :**

- **du processus d'élaboration des projets urbains l'objet de cette recherche,**
- **et de la production d'une connaissance empirique sur ces processus si mal connus l'ambition première de cette thèse.**

**Autrement dit, l'objectif du travail n'est pas de construire une théorie sur le projet urbain et encore moins d'aboutir à un manuel de management de projet, à la désignation des « bonnes pratiques » ou à la modélisation d'un « one best way » mais bien de contribuer à une meilleure compréhension des processus d'élaboration des projets. Est-il possible de caractériser l'activité d'élaboration ? De dégager des composantes caractéristiques de ces moments de définition des choix de transformation de l'espace urbain ? De formaliser des paramètres discriminants qui contribuent à rendre intelligibles la diversité des pratiques et des configurations d'acteurs ?**

En face de ces objectifs, la recherche en aménagement et en urbanisme ne fournit pas de théorie élaborée et guère de catégories opératoires pour interroger et analyser la réalité empirique. Pour autant, voire à plus fortes raisons, il est impossible de se dispenser d'outils théoriques et méthodologiques à partir desquels construire questionnement, exploration et analyse. Dans ces conditions, la tâche consiste à retenir l'outillage théorique et à élaborer le dispositif méthodologique. Ils n'ont vocation, ni à imposer une norme sur ce qu'est ou pas un projet, ni à se demander si les acteurs sont ou non dans une démarche de projet, ni à vérifier si le projet est effectivement un nouveau modèle d'action mais à fournir des moyens pour observer et rendre compte des pratiques d'élaboration des projets. La référence au paradigme actionniste est au cœur de cet outillage. Le terme de « paradigme » est utilisé dans l'acception la plus large de la définition proposée par T.S. Kuhn i.e. une manière de voir le monde et d'appréhender les phénomènes étudiés (Kuhn, 1983). Nous parlerons également de schème actanciel en référence à J.M. Berthelot qui, avec la notion de schème, désigne la structure logico-cognitive mise en œuvre dans l'intelligence du social (Berthelot, 1990).

#### 4 - Le schème actanciel comme inscription paradigmatique

La formulation de l'objet et des objectifs de recherche indique déjà explicitement une posture résolument empirique. Elle contient également, mais de manière plus implicite, une posture compréhensive et inductive tout aussi intangible. En toute rigueur, il faut préciser que cette position renvoie à ces convictions propres avec lesquelles tout chercheur cherche. En ce sens, cette double posture est moins issue du processus propre à cette recherche qu'elle ne participe à le structurer. On rajoutera qu'elle semble particulièrement recommandée dans un contexte où le projet urbain appartient à ces notions nouvellement élaborées par les acteurs de la production de la ville et à propos desquelles A. Bourdin constate que « certains chercheurs les adoptent sans les examiner, au risque d'enfermer leur raisonnement dans des cadres définis par des choix politiques ou corporatifs. D'autres développent une critique radicale et se dispensent de chercher, derrière les mots, ce que sont les pratiques, les objets et les acteurs concernés, les enjeux, les conflits, ou les innovations qui tentent de s'affirmer : la recherche urbaine s'étiole alors en critiquant, en débattant et en préconisant du point de vue d'un trop lointain Syrius » (Bourdin, 2001b, p. 148). **S'éloigner du point de vue d'un trop lointain Syrius joue ici un rôle moteur et, pour paraphraser B. Latour, au lieu d'enseigner aux acteurs sociaux comment ils doivent penser l'élaboration des projets, cette recherche prétend apprendre des acteurs sociaux comment penser ces processus<sup>4</sup>.**

En d'autres termes, que la problématique ne soit pas le fruit d'une construction logique ou d'une déduction axiomatique élaborées à partir d'une théorie sur le projet urbain, elle n'en dépend pas moins de prémisses théoriques qui l'orientent et structurent son regard. « **On ne peut voir le monde empirique qu'à travers un schéma ou une représentation qu'on en a. Le processus de recherche scientifique est orienté et informé dans son intégralité par l'image sous-jacente du monde empirique que l'on utilise. Cette image détermine le choix et la formulation des problèmes, définit ce qu'est une donnée, les moyens à mettre en œuvre pour l'obtenir, les types de relations que les données entretiennent entre elles, et le moule dans lequel les propositions sont coulées. Etant donné l'influence à la fois fondamentale et omniprésente qu'exerce cette représentation initiale du monde empirique sur l'ensemble du processus de recherche scientifique, il est ridicule de faire comme si cette représentation n'existait pas. La représentation sous-jacente du monde est toujours identifiable**

---

<sup>4</sup> Cette formulation est une paraphrase de B. Latour dans sa préface à l'ouvrage d'U. Beck (Beck U., 2001, *La société du risque*, Paris, Aubier, p. 9) : « au lieu d'enseigner aux acteurs sociaux comment ils doivent se penser, Beck prétend apprendre des acteurs sociaux comment il doit les penser ».

**sous la forme d'un ensemble de prémisses** (Blumer, 1969, 24-25) » (repris par Becker, 2002, pp. 36-37). Cette « image sous-jacente du monde empirique », cette « représentation qui oriente dans son intégralité le processus de recherche », sont ici à rapporter au paradigme actionniste. Il convient alors d'en exposer les principaux postulats de manière à rendre compte de « ces prémisses théoriques » qui structurent toute l'ossature de la recherche, et donc le raisonnement poursuivi, même si l'outillage théorique et méthodologique sera ensuite complété par la mobilisation de travaux en relation plus étroite avec le sujet qui nous intéresse.

Inscrire la recherche dans le cadre du paradigme actionniste, c'est d'abord signifier que l'on centre l'attention sur l'activité d'élaboration des projets urbains pour interroger une action et s'intéresser aux acteurs qui la conduisent. C'est également souscrire à deux propositions qui contiennent l'essentiel du schème actanciel. Premièrement, « les espaces d'action se composent d'acteurs qui pensent même s'ils n'ont pas toutes les données ; qui ont des intentions même s'ils ne parviennent pas toujours, loin de là, à leurs fins ; qui sont capables de choix, ne serait-ce qu'intuitivement ; et qui peuvent s'ajuster intelligemment à une situation, ou du moins à la cognition (perception) qu'ils en ont et déployer leur action en conséquence » (Friedberg, 1993, p. 197). Deuxièmement, il faut considérer que les décisions prises ont un sens parce qu'elles visent à résoudre un problème que l'acteur<sup>5</sup> se pose dans un cadre d'action concret dont les caractéristiques sont intégrées dans les logiques d'action.

Ces propositions signifient tout d'abord que le schème actanciel implique la reconnaissance de l'intentionnalité de l'action et c'est le sens que les acteurs donnent à leurs actions qu'il importe alors de comprendre. Cela revient à reconstruire la rationalité de l'acteur.i.e. « les modes de pensée qui sous-tendent les modalités de ses actions et les rendent significatives » (Padioleau, 1986, p. 106). Comment, alors, ce schème d'intelligibilité procède-t-il pour reconstruire ces modes de pensée et donc d'agir ?

- Il considère d'abord que l'intentionnalité de l'action ne peut être réduite à un déterminisme social, culturel ou structurel. Ainsi que l'ont largement démontré les travaux empiriques menés par la sociologie des organisations, l'acteur dispose toujours d'une marge d'autonomie qui interdit de comprendre l'action comme une interprétation stricte de normes, de rôles ou de fonctions (Crozier et Friedberg 1977, Boudon 1979). Même si les théories de l'action reconnaissent ces variables, le postulat fondateur d'intentionnalité a pour conséquence de limiter leur poids dans l'analyse.

---

<sup>5</sup> Rappelons qu'en sciences sociales, « l'acteur » est avant tout un concept construit à partir de celui d'action.

- Le deuxième point important tient dans le concept de rationalité limitée de J.G. March et H.A. Simon (1965). Partant d'une critique de la rationalité technico-économique de *l'homo economicus* et s'appuyant sur des travaux empiriques, ils montrent que les logiques d'action ne peuvent être non plus réduites à leur seule dimension instrumentale et utilitariste, même si elles l'incluent toujours. Ce concept conduit au contraire à insister sur le caractère limité de la connaissance qu'un acteur peut avoir de son environnement, des alternatives d'actions possibles et de leurs conséquences. Non seulement les possibilités d'action et leurs conséquences sont découvertes de façon séquentielle et par tâtonnement, c'est à dire au fur et à mesure de l'action, mais en plus les objectifs eux-mêmes évoluent dans le cours de l'action. C'est particulièrement au vu du concept de rationalité limitée que les théories de l'action et de la décision sont très méfiantes envers la portée explicative de la notion d'objectifs et préfèrent s'intéresser à la formulation des objectifs qu'aux objectifs une fois formulés. Du point de vue de notre objet de recherche cela a pour conséquence de poser que ce ne sont pas les finalités arrêtées, le programme défini et le dessin (les esquisses) approuvé du projet qui sont au cœur de l'exploration mais le chemin qui y conduit.
- Mais, troisièmement, cette rationalité limitée n'empêche pas que l'acteur, disposant toujours d'une marge de liberté, peut élaborer des stratégies. Par stratégie, il faut entendre des comportements référables à des fins (Berthelot, 1990) et, par capacité stratégique, l'aptitude à élaborer des répertoires d'action possibles et probables (Padioleau, 1986).
- Par ailleurs, même si l'on récuse un déterminisme social, culturel ou fonctionnel étroit, il n'en reste pas moins que les stratégies élaborées, i.e. les comportements adoptés en regard des fins visées, ne relèvent pas d'un libre arbitre total. Cela amène au quatrième point important pour reconstruire les logiques d'action à savoir le postulat selon lequel la rationalité est non seulement limitée mais elle est également située (Friedberg, 1993). Autrement dit, le schème actanciel considère que l'action est soumise à des conditions d'exercice et s'inscrit toujours dans un champ d'action qui définit plus ou moins un système de contraintes et de ressources. Cela signifie que l'intelligence des actions suppose aussi une analyse des contextes dans lesquels celles-ci se déroulent et une connaissance des éléments de la situation dans laquelle prend sens l'intentionnalité (Berthelot 1990, Boudon 1979). Un des postulats clé sur lesquels repose le schème actanciel concerne en effet la nature cognitive de l'action sociale. La dimension cognitive de l'action désigne « les activités mentales de perception, de mémoire, de représentation par l'intermédiaire desquelles les acteurs sociaux enregistrent, élaborent, transforment, utilisent, réactualisent les stimuli présents dans un contexte d'action » (Padioleau, 1986, p. 48). Cela signifie que les conduites renvoient à la perception que l'acteur a des contraintes et opportunités de la situation et s'y ajuste. Ce postulat a une conséquence importante : il conduit à accorder

une attention privilégiée à la contextualisation opérée par les acteurs et à la traiter comme un élément de compréhension des logiques d'action et capacités stratégiques.

- Parmi les caractéristiques de la situation, la sociologie de l'action amène à prêter une attention particulière aux éléments d'incertitude. Le schème actanciel postule en effet la « nature stochastique » de l'activité sociale (Padioleau, 1986, pp. 59-63), c'est à dire son caractère imprévisible et aléatoire. Cette caractéristique a des implications immédiates sur la manière d'appréhender la capacité stratégique qui va alors « s'opérer dans les zones d'incertitude, là où ego et alter ne sont pas certains d'avoir prévu toute la variété des états possibles et probables des acteurs ou des objets du système d'action » (ibid, p.62). Les incertitudes ne doivent pas être considérées comme des données absolues, elles entrent en ligne de compte dans la mesure où elles sont intégrées par les acteurs eux-mêmes.
- La question de l'incertitude est fondamentale parce qu'elle pèse lourdement sur les choix d'action. D'une part, elle joue sur la manière de définir les problèmes. Or, « en définissant les problèmes, on définit aussi la pertinence des expertises, des savoir-faire et des possibilités d'action » (Friedberg, 1993, p. 119). D'autre part, cela conduit à observer la manière dont l'action est organisée car les processus cognitifs de l'interaction sociale réduisent les phénomènes d'incertitude (Padioleau, 1986). Par conséquent, dans ce cadre théorique, une des manières de contrôler et réduire l'incertitude, consiste à organiser des interactions. Partant, la manière d'organiser l'action reflète la perception des problèmes à résoudre.

**En résumé il s'agit, dans ce travail, d'orienter prioritairement la recherche vers l'analyse des problèmes posés dans et par l'élaboration du projet, de voir comment ils sont définis et résolus, ou non, par les acteurs. S'intéresser aux problèmes, c'est regarder d'une part, comment les acteurs posent les problèmes, dans quel contexte ils interviennent, quelles représentations ils ont de la situation dans et sur laquelle ils agissent et qu'ils intègrent dans leur action. D'autre part, s'intéresser aux problèmes, c'est aussi comprendre comment ils sont pris en charge en focalisant l'attention 1/ sur les ressources cognitives mobilisées et 2/ sur la manière dont sont organisées les interactions en identifiant les réseaux d'acteurs concrètement impliqués dans l'action ainsi que les dispositifs organisationnels mis en place pour conduire l'action. Il s'agit à la fois de les interpréter comme une réponse aux problèmes et d'y identifier les mécanismes empiriques à travers lesquels est construite la coopération. Enfin, dans le projet, ce ne sont pas les finalités, programmes et « esquisses » arrêtés, ni d'ailleurs leurs conséquences urbaines et encore moins leur évaluation, qui sont au cœur de l'exploration mais le cheminement qui y conduit. En dernier lieu, la démarche ainsi sous-tendue par le**

**paradigme actionniste explique les fondements d'une posture empirique, compréhensive et inductive<sup>6</sup>.**

## **C. CONSTRUCTION DU DISPOSITIF DE RECHERCHE**

### **1 - Une enquête exploratoire structurante**

L'entrée récente du projet urbain dans la recherche urbaine et son caractère encore éminemment doctrinal et normatif entraînent plusieurs difficultés pour la recherche. L'état des lieux qui sera développé au chapitre 2 a pour conséquence de faire du dispositif de recherche un enjeu à part entière du travail. Il conduit tout particulièrement à :

1. devoir se doter d'une définition pour clarifier ce qui est ici entendu par projet et le faire passer du statut de catégorie de l'action à celui de catégorie d'analyse ;
2. devoir délimiter le champ de la recherche non seulement pour circonscrire les projets à étudier mais également pour préciser les axes d'investigation au travers desquels le processus d'élaboration sera prioritairement exploré ;
3. rompre avec les notions traditionnelles et chercher des catégories aptes à conduire l'enquête et l'analyse.

Le schème actanciel, qui constitue le cadre théorique général de cette thèse, ne suffit pas à borner le champ de la recherche et apporter des réponses opératoires à ces questions. C'est dans la construction de ce dispositif méthodologique qu'intervient tout particulièrement l'enquête exploratoire et sa confrontation avec les investigations bibliographiques mobilisées pour définir l'objet et les objectifs de recherche.

L'enquête exploratoire a porté sur quatre projets urbains dont la sélection est, à ce stade, principalement fondée sur des critères d'opportunité et de faisabilité : le projet urbain de la Plaine St Denis (Ile de France) ; Odysseum à Montpellier ; la ligne B du tramway strasbourgeois ; la Cité Internationale de Lyon. L'enquête s'est déroulée par la passation d'entretiens semi-directifs, intégralement enregistrés et retranscrits, dont l'essentiel était de

---

<sup>6</sup> Les implications méthodologiques du paradigme actionniste seront davantage développées dans le chapitre 2.

commencer à recueillir la genèse du projet et d'identifier les acteurs impliqués dans son élaboration.

Dans la recherche en sciences sociales, l'enquête exploratoire suit une logique de découverte et, dans la passation d'entretiens, qui en constitue l'instrument clé, « il importe que l'interviewé puisse exprimer sa propre réalité, dans son propre langage, avec ses propres catégories conceptuelles et ses propres cadres de référence » (Quivy *et al.*, 1988, p. 66). Cette étape empirique n'a donc pas pour fonction de vérifier des hypothèses ni d'analyser des données précises mais d'ouvrir des pistes de réflexion, de rompre avec les conventions, de tester les catégories d'analyse pressenties, de repérer ce qui fait sens pour les acteurs quand ils rendent compte de leurs pratiques. L'objectif est de contribuer à préciser les orientations, mettre en lumière des pistes de travail et les aspects à prendre en considération pour élargir, rectifier, réduire les investigations bibliographiques. Au vu de ces objectifs, l'exploitation du corpus recueilli n'a pas été menée sur la base d'une grille d'analyse pré-établie mais sur la confrontation entre les données empiriques et le « modèle » du projet dans le champ urbain, tout particulièrement en privilégiant les sources d'étonnements, d'intrigues, de paradoxes. La prise en compte de ces étonnements et intrigues est déterminante dans la construction du questionnement et des choix théoriques et méthodologiques finalement retenus.

L'exploitation de cette enquête a pour résultat d'opérer deux grands types de choix que les développements suivants vont exposer. Le premier, s'appuyant sur la catégorisation existante des projets urbains, concerne la délimitation des projets à étudier. Le second porte sur les axes d'investigation, choix théoriques et méthodologiques privilégiés.

## **2 - Délimitation de la recherche aux projets d'aménagement urbain**

L'ambiguïté de la notion de projet urbain et la confusion qui caractérise les débats qui lui sont consacrés conduisent à vouloir délimiter avec clarté les projets étudiés et à prendre soin de les définir. Pour R. Prost, c'est une précaution méthodologique incontournable « si l'on veut donner un ancrage empirique » à la recherche (Prost, 2003, p. 19). L'enquête exploratoire, qui révèle des différences apparemment imputables à une divergence de nature entre les quatre projets initialement explorés, va dans ce sens.

### ***Les types de projets urbains***

Une forme d'interprétation, partielle mais utile, renvoie à la catégorisation la plus répandue pour classer les projets urbains. Au demeurant encore modeste, elle présente cependant le mérite d'introduire un peu d'ordre autour d'une notion floue en organisant une classification des projets urbains en fonction de leur échelle d'intervention. On peut en retrouver une illustration directe auprès de P. Ingallina (2001) et, indirectement, auprès de V. Claude (2001) et R. Prost (2003). En croisant ces sources et les complétant par des publications portant sur l'un ou l'autre des « types » on peut alors distinguer et reconstruire trois grands types de projets urbains<sup>7</sup> :

- le projet de territoire ;
- le projet d'édifice ;
- le projet urbain complexe.

Le premier type regroupe les projets dits « de territoire », « de ville », « d'agglomération », « de développement ». C'est la notion la plus récente de « projet urbain ». Il couvre tout le territoire communal ou intercommunal. Son objet est de définir une ambition pour la ville et les orientations stratégiques de développement pour le moyen ou le long terme. A titre d'exemples : devenir une métropole de l'Europe du Sud pour Montpellier, consolider la position de l'agglomération strasbourgeoise dans l'espace rhénan ou asseoir la position internationale de Lyon et de son agglomération. Il comprend généralement, selon des pondérations variables, trois grands volets (Bouinot et Bermils, 1995) : un volet économique qui exprime les axes et les objectifs prioritaires en termes de développement économique, d'attractivité, d'emploi... ; un volet social affichant des objectifs en termes de solidarité, de lutte contre les ségrégations socio-spatiales, de construction d'une identité collective... ; un volet spatial pouvant, par exemple, retenir des localisations pour l'implantation d'entreprises, requalifier des zones dévalorisées, créer de nouvelles centralités urbaines, désengorger le centre ancien... L'idée clé est que le projet de territoire doit être évolutif, souple, réactif, ni figé, ni fini pour être en mesure de s'adapter aux évolutions et aux incertitudes. Il est donc pensé pour être réversible, sans limites temporelles et pour servir de guide à l'action. Il est nécessairement initié (*a minima*) par les pouvoirs publics locaux. C'est typiquement le cas du projet urbain de St Denis, amorcé avec l'enquête exploratoire.

Le second type renvoie aux projets dits « d'édifice », de « construction », de « bâtiment » ou encore dits « projets architecturaux ». C'est l'acception la plus traditionnelle de la notion même

---

<sup>7</sup> Entre ces trois auteurs, les variations tiennent davantage aux appellations des « types » qu'à une différence de fond. Ainsi, ce que P. Ingallina nomme le « projet urbain global » se retrouve chez V. Claude sous la dénomination « projet de territoire » et, chez R. Prost, sous le terme de « planification stratégique ».



de projet dans le champ urbain. L'objet est de concevoir et de construire un bâtiment sur un espace micro-localisé, dans le cadre de bornes temporelles fermées et généralement courtes (moins de cinq ans en moyenne). Il est adossé à un cadre juridique qui distingue deux figures centrales, le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Le maître d'ouvrage, public ou privé, professionnel ou occasionnel, est celui qui commande, finance, reçoit l'édifice ; le maître d'œuvre est celui qui le conçoit. La dimension formelle (architecturale) occupe, traditionnellement, une place majeure. Ce sont également les projets les mieux connus. En effet, ils font, de longue date, l'objet de nombreuses recherches. Habituellement centrées sur la relation maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre, sur le processus de conception architecturale et, plus largement, sur les concepteurs de la forme urbaine, elles connaissent aujourd'hui un certain renouvellement. D'une part, autour des entreprises de BTP qui cherchent à intervenir plus en amont et, d'autre part, autour de réflexions relatives à la dynamique des compétences, aux processus d'apprentissage et modes de capitalisation des savoirs<sup>8</sup>. Ces thèmes constituent un pan important des réflexions actuelles auxquelles cette thèse, en accordant la priorité au processus d'élaboration d'un projet singulier, ne contribuera pas. Ils pourront être abordés, superficiellement, en tant qu'ils participent à décrire ou à comprendre le projet mais pas en tant qu'objets de recherche.

Enfin, le troisième type, celui des projets d'aménagement urbain que l'on retrouve aussi sous l'appellation « projets urbains complexes » ou « grandes opérations d'urbanisme ». Contrairement aux projets de territoire, ils se traduisent par une transformation concrète de l'espace et sont bornés dans le temps, sur des périodes longues, rarement moins de 10 ans et pouvant allant jusqu'à 25 ans. Contrairement aux projets d'édifice, l'objet ne porte pas tant sur la conception et la construction d'un bâtiment que sur les choix d'urbanisation et donc de transformation de l'espace et de ses usages. Ils sont, en quelque sorte, intermédiaires entre les projets de territoire et les projets d'édifice. Les projets de territoire constituent le cadre stratégique global dans lequel ils s'inscrivent tandis que les projets d'édifice en sont des « sous-produits » ou des « sous-projets » comme ils peuvent en être totalement indépendants. Théoriquement, les choix d'aménagement sont la traduction et le vecteur opérationnels des orientations de développement urbain à long terme. C'est le cas de trois des terrains exploratoires :

- Odysseum, opération d'urbanisme commercial et de loisirs urbains initiée par la municipalité de Montpellier pour contribuer aux enjeux de métropolisation et d'attractivité territoriale de la ville ;

---

<sup>8</sup> Pour une illustration de ce type de problématique et d'objet de recherche, se reporter à S. Ben-Mahmoud Jouini (2003).

- la ligne B du tramway strasbourgeois engagée par la Communauté Urbaine de Strasbourg dans le cadre de sa politique de transports urbains ;
- la Cité Internationale de Lyon, opération d'aménagement d'un pôle tertiaire et, dans une moindre mesure, résidentiel dont l'enjeu est de contribuer à la politique lyonnaise de rayonnement international.

### ***Du projet urbain aux projets d'aménagement urbain***

Au vu de cette catégorisation, les projets initialement explorés appartiennent donc à deux types différents : celui des projets de territoire dans le cas du projet urbain de St Denis et celui des projets d'aménagement urbain dans les trois autres cas. Le choix est fait de circonscrire exclusivement le champ de la recherche aux projets d'aménagement urbain.

Pour contribuer à préciser l'objet des projets d'aménagement urbain, on peut commencer par se rapporter au Code de l'Urbanisme qui définit les actions ou opérations d'aménagement comme celles qui ont pour objet de mettre en œuvre « une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser les équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels »<sup>9</sup>. Elaborer des projets d'aménagement urbain n'est pas, en soi, quelque chose de nouveau mais l'aménagement cristallise nombre des critiques qui remettent en cause le système classique de production de la ville. En outre, les caractéristiques mêmes de l'aménagement urbain en font un « objet généreux ». En effet, bien plus que les projets de développement, de ville, de « planification » trop éloignés d'une intervention directe sur l'espace, les projets d'aménagement urbain sont la manifestation la plus concrète d'une volonté de transformation de l'espace urbain et le vecteur opérationnel des ambitions de l'agglomération et des politiques urbaines. Ils sont initiés par les collectivités locales, au premier rang desquelles les municipalités ou les regroupements intercommunaux, qu'il s'agisse de construire un tramway, de reconvertir une friche industrielle, de construire *ex nihilo* un nouveau « morceau de ville » spécialisé (activités économiques, habitat, commerce...) ou mixte. Cela signifie aussi que les projets d'aménagement urbain ont la particularité d'être inséparables du pouvoir politique, même s'ils ne s'y réduisent pas comme ils sont inséparables des opérateurs chargés de les mettre en œuvre. Ils constituent, en ce sens, un endroit privilégié pour observer la coproduction du bien public sur laquelle insiste la FNAU et le principe d'une logique de projet. Enfin, ils sont l'ossature indispensable sans laquelle toute planification resterait au stade du

---

<sup>9</sup> Code de l'Urbanisme, article L 300-1.

plan et sans laquelle tout projet de développement ne serait plus qu'un développement en projet.

C'est pourquoi les choix retenus pour poursuivre l'investigation portent sur le projet d'Odysseum à Montpellier et la ligne B du tramway strasbourgeois. On exposera, à l'occasion du chapitre méthodologique (chapitre 2), l'intérêt du choix d'Odysseum et de la ligne B au-delà de la seule délimitation de la recherche à l'aménagement urbain. Concernant la Cité Internationale, il s'avère, qu'au moment de l'enquête, elle relève davantage de la classe des projets d'édifice. Cela est dû à l'avancement même du projet. En effet, l'enquête est menée près de quinze ans après le lancement des premières réflexions et, à cette date, les décisions à prendre ne concernent plus l'élaboration de l'ensemble de l'opération mais les bâtiments encore à concevoir et à construire, tels que l'extension du palais des congrès ou des immeubles résidentiels, conformément aux choix de programme préalablement définis. Pour tenter de retracer, malgré ce décalage temporel, l'élaboration du projet dont l'essentiel s'est déroulé entre 1984 et 1992, l'enquête s'est poursuivie au-delà de la phase exploratoire par une série d'entretiens et le recueil de nombreux documents relatifs au projet. Mais, force est d'admettre que les difficultés rencontrées en raison de l'écart de temporalité interdisent d'atteindre cet objectif et se traduisent par un problème méthodologique important au regard du matériau recueilli dans le cas d'Odysseum et de la ligne B du tramway strasbourgeois. En conséquence, même si l'exploitation de l'enquête exploratoire s'appuie également sur le cas de la Cité Internationale, décision est prise d'exclure ce projet de l'analyse finalement élaborée.

### **3 - Axe d'investigation privilégié, outillage théorique et dispositif méthodologique**

#### ***La relation intentions/passage à l'acte au cœur du questionnement***

Si la variable « échelle d'intervention » est couramment retenue pour distinguer les projets urbains, cette catégorisation n'apporte aucun éclairage significatif sur le processus d'élaboration tandis que l'enquête exploratoire révèle :

1. que l'enjeu de la concrétisation du projet ressort comme une préoccupation importante des acteurs rencontrés voire comme un problème fondateur de la démarche mise en place ;
2. que la question de la concrétisation comme celle de la définition du projet ne se posent pas dans des termes identiques selon les cas.

Ces constats empiriques ont deux conséquences :

- Premièrement, ils conduisent à recourir au travail de J.P. Boutinet pour définir le projet. Après le schème actanciel, c'est le second choix théorique. Dans son ouvrage, *Anthropologie du projet* (2001)<sup>10</sup>, J.P. Boutinet développe une approche qui caractérise le projet comme une figure singulière de l'action et le définit comme une activité qui vise à faire advenir quelque chose qui n'existe pas encore et qui est partiellement défini. Par ailleurs, l'auteur précise que la notion de projet contient une ambivalence consubstantielle : elle désigne aussi bien une démarche que le résultat poursuivi. Cette ambivalence se vérifie parfaitement dans le champ urbain et explique pourquoi on parlera indifféremment du « processus d'élaboration des projets » ou de « l'activité de projet ». En définissant le projet comme une activité qui vise à faire advenir quelque chose qui n'existe pas encore et qui est partiellement déterminé, il ne s'agit pas du tout d'imposer une norme sur la « bonne » définition du projet. Ce choix est avant tout motivé par l'enquête exploratoire qui conduit à vouloir insister sur une dimension singulière, celle de la relation entre les intentions et leur concrétisation.
- Deuxièmement, dans le prolongement du schème actanciel qui accorde une attention majeure aux problèmes soulevés par les acteurs dans la manière dont ils rendent compte de leur action, la question du « faire advenir » est saisie par la recherche comme une piste centrale à suivre. Mise en évidence par l'enquête exploratoire, mais absente des réflexions normatives ou analytiques sur le projet, elle constitue un fondement majeur du questionnement retenu et amène à faire de la relation intention/passage à l'acte un axe d'investigation privilégié. **Cela signifie que l'exploration du processus d'élaboration cherchera à interroger les caractéristiques de la relation intentions/passage à l'acte et la manière dont elle se traduit dans les pratiques.**

Pour conduire cette investigation, quatre autres choix structurants complètent les fondements du questionnement et du dispositif méthodologique retenus : la situation de projet ; l'activité de conception ; l'activité de pilotage ; le recours aux sciences de gestion comme armature méthodologique centrale.

***La situation de projet, l'activité de conception et l'activité de pilotage : les trois volets du processus d'élaboration***

Outre la question du « faire advenir », l'enquête exploratoire met encore en évidence que les acteurs contextualisent leur action. Cette contextualisation a une double caractéristique : d'une

---

<sup>10</sup> Première édition 1990.

part, elle est spontanée ; d'autre part, elle est omniprésente dans les témoignages recueillis comme s'il était impossible pour les acteurs de rendre compte de leurs pratiques sans se référer à la situation dans laquelle ils interviennent. La force de ce constat est telle qu'il est traité par la recherche comme un premier résultat empirique et invite à faire de la situation dans laquelle le projet s'inscrit une catégorie centrale d'analyse. **La démarche consiste donc à traiter les situations de projet, i.e. les situations dans lesquelles il s'agit de faire advenir quelque chose qui n'existe pas encore et qui est partiellement déterminé, comme un élément de compréhension du processus d'élaboration.**

Le troisième point structurant qui attire l'attention à l'issue de l'enquête exploratoire est lié à deux énigmes :

- La première vient du constat d'une différence importante entre projets dans la manière de définir les choix d'aménagement et d'organiser cette activité de définition : alors que l'élaboration de la ligne B du tramway strasbourgeois réunit des dizaines de participants dont les interactions sont organisées par des dispositifs formalisés de coopération, celle d'Odysseum se déroule dans le cadre d'un cercle fermé. Comment interpréter cette différence qui interpelle aussi bien le processus de formulation des choix que le pilotage du projet ?
- La deuxième énigme tient dans le constat d'une divergence radicale entre, d'un côté, la manière dont l'élaboration d'Odysseum est organisée et, de l'autre côté, le « modèle » du projet urbain. En effet, alors que celui-ci milite pour la mise en place d'une coopération en phase amont entre toutes les logiques concernées par la fabrication, la gestion et l'usage du projet, l'élaboration d'Odysseum se distingue par la décision de retarder l'intégration des opérateurs privés (investisseurs et futurs exploitants) dont la participation est pourtant une condition *sine qua non* de sa réalisation même. Cette décision se présente comme une « antithèse » du « modèle » du projet. Elle est appréhendée par la recherche comme une propriété marquante du processus d'élaboration d'Odysseum et comme l'indicateur de faits non soupçonnés ou ignorés par le « modèle » du projet et la thématique de la coproduction. Elle devient alors une énigme à élucider.

L'attention accordée à ces deux énigmes est motivée par la logique de découverte qui fait l'intérêt de l'enquête exploratoire. Elle est, par ailleurs, soutenue par l'idée selon laquelle « nous ne connaissons jamais toutes les caractéristiques qu'une chose peut avoir ; nous ne prenons conscience de celles-ci que lorsque nous découvrons un objet qui possède telle caractéristique

particulière d'une manière suffisamment différente des autres objets pour qu'elle attire notre attention. Une fois que nous savons que cette caractéristique existe, nous pouvons alors voir que d'autres objets la possèdent, dans des versions diverses et à des degrés divers (allant, à l'extrême, jusqu'à l'absence) » (Becker, 2002, p. 269-270). Après la situation de projet, ces énigmes conduisent à faire de l'activité de conception et de l'activité de pilotage deux autres catégories majeures de l'analyse. En définitive, l'exploitation de l'enquête exploratoire conduit à faire de la situation de projet, de l'activité de conception et de l'activité de pilotage les trois volets prioritaires à examiner dans la compréhension du processus d'élaboration et de l'exploration de la relation intentions/passage à l'acte.

### ***Le modèle industriel du projet et les sciences de gestion : une armature méthodologique centrale***

En réponse à la faiblesse théorique et méthodologique de la recherche urbaine sur le thème du projet, le choix est fait de recourir aux sciences de gestion et au modèle industriel du projet qui, définissant le projet comme une « création collective, organisée dans le temps et dans l'espace, en vue d'une demande » (Ecosip, 1993, p. 18), s'intéressent précisément au pilotage des projets et à l'activité de conception qui les caractérise. D'une part, elles formalisent un modèle du projet et, sous le terme « d'ingénierie concourante », son mode d'organisation ; d'autre part, elles s'appuient sur les théories de la conception en même temps qu'elles y contribuent. Ces travaux de recherche sont alors mobilisés comme une armature méthodologique centrale.

Si l'on parle d'armature méthodologique, cela signifie que le modèle industriel du projet n'est appréhendé ni comme un modèle idéal vers lequel il faudrait tendre, ni comme un modèle idéal-typique en regard duquel il faudrait interpréter les écarts pour, par exemple, tester les conditions de transférabilité, ce qui équivaldrait à en faire l'objet central de ce travail. Les sciences de gestion centrées sur la conception et le pilotage des projets occupent ici le statut de modèle ou de paradigme analogique i.e. qui « se fonde sur la reconnaissance d'une similitude, d'une correspondance, d'une homologie structurelle entre des propriétés partielles de deux espaces dont l'un, mieux connu, pourra être momentanément constitué comme guide d'investigation du second » (Berthelot, 1990, p. 127).

Cela signifie aussi que la perspective n'est pas d'aboutir à un manuel de management, ce qui n'est d'ailleurs pas la perspective systématique des sciences de gestion même si elles restent orientées vers une meilleure compréhension des dysfonctionnements en vue de contribuer à penser des dispositifs d'organisation et de coopération plus adaptés aux problèmes à résoudre pour mener à bien les activités. Autrement dit, préciser que les sciences de gestion sont mobilisées comme une armature méthodologique indique qu'il s'agit d'utiliser leur formalisation

du projet et de l'ingénierie concourante ainsi que les connaissances produites sur l'activité de conception pour en extraire des catégories opératoires avec lesquelles conduire l'enquête, particulièrement pour décliner en questions opérationnelles la situation de projet et les activités de conception et de pilotage.

Enfin, si le recours au schème actanciel correspond typiquement à ces représentations sous-jacentes du monde empirique avec lesquelles tout chercheur cherche et dépasse, en ce sens, le choix de travailler sur les projets urbains, le recours à J.P. Boutinet d'une part et au modèle industriel du projet d'autre part, correspondent typiquement à un choix issu du processus de recherche avant de le structurer à son tour dans les phases « post-exploratoires ». Ce « bricolage » théorique et méthodologique répond à deux conditions. Premièrement, celle de la compatibilité théorique entre ces trois sources. D'une part, J.P. Boutinet inscrit explicitement son approche dans le cadre des théories de l'action. D'autre part, les recherches mobilisées en sciences de gestion, celles de C. Midler et de B. Weil occupant en l'occurrence une place privilégiée, s'inscrivent dans le prolongement des réflexions de J. Girin celles-ci étant explicitement référées, par leur auteur, aux théories de l'action (Girin, 1990). La seconde condition à laquelle répond ce bricolage tient dans son aptitude à éclairer le matériau empirique recueilli avec l'enquête exploratoire.

#### **D. LA THESE ET SA STRUCTURE**

Ce mémoire est articulé autour de onze chapitres.

Le chapitre 1, « l'élaboration des projets au cœur de la redéfinition du processus de production de la ville », affine les grandes lignes de problématique qui viennent d'être explicitées. Il examine plus en détail la thématique du projet et de la coproduction de la ville et construit progressivement le projet urbain en problème de recherche. Il explore d'abord la notion de projet dans le champ urbain pour conclure que le modèle du projet urbain, pour être normatif et n'avoir guère de portée analytique, veut apporter une réponse à la crise de l'aménagement et de l'urbanisme. Dès lors, le propos s'intéresse aux bouleversements qui donnent sens à l'introduction d'une logique de coproduction. Il met ainsi en évidence en quoi les enjeux et conditions actuels de la production de la ville focalisent le renouvellement des pratiques sur l'élaboration des actions à entreprendre et posent la question du management des projets. En dernier lieu, ce chapitre rend compte du passage d'une problématique sur le projet urbain à une problématique sur l'élaboration des projets d'aménagement urbain.

Mais le glissement du « projet urbain » à « l'élaboration des projets d'aménagement urbain » ne va pas sans bousculer les modes de raisonnement tant sur le plan théorique que méthodologique. Ce renversement de perspective d'analyse est au fondement du chapitre 2, « comment étudier l'élaboration des projets d'aménagement urbain ? ». Tout le défi est de savoir comment rendre intelligibles des pratiques alors que l'investigation ne peut s'adosser à aucune théorie formalisée sur le projet urbain. On défendra d'abord l'idée selon laquelle la compréhension du processus d'élaboration ne peut neutraliser ni les enjeux de production d'espaces et d'ouvrages urbains qui caractérisent de manière irréductible les projets d'aménagement urbain, ni le caractère spécifique des activités de conception mises en jeu par le mot d'ordre d'élaboration collective. Sur cette base, le chapitre 2 élabore ensuite le dispositif qui permet de conduire l'enquête et l'analyse dans un contexte scientifique où la recherche urbaine sur ce thème est encore balbutiante. Dans un contexte également où les choix opérés introduisent une rupture radicale d'une part avec des notions, notamment celle de « projet » et de « conception », historiquement et professionnellement situées et, d'autre part, avec les catégories généralement utilisées pour analyser les opérations d'urbanisme. Cette rupture passe par le recours à J.P. Boutinet sur lequel on reviendra peu pour se consacrer davantage au modèle industriel du projet et aux théories de la conception et de l'innovation. Mobilisés pour poser des questions et proposer des outils conceptuels, ils jouent un rôle clé dans la construction du cadre d'analyse qui guidera l'exploration. Par ailleurs, l'explicitation du dispositif de recherche exposera également l'unité d'exploration retenue, les implications d'une démarche compréhensive, la priorité à la description « narrative » et dynamique, les critères de choix des études de cas ainsi que le corpus recueilli. Ce faisant, l'ensemble du chapitre permet d'explicitier les raisonnements, outils théoriques et conceptuels, catégories d'analyse et méthodes d'enquête qui structurent l'approche et l'investigation des études de cas.

Les conditions seront ainsi réunies pour se pencher, avec les chapitres 3 à 10, soit plus de la moitié du mémoire, sur les deux études de cas finalement retenues, répondant en cela aux objectifs de production d'une connaissance empirique sur le processus d'élaboration.

Plus précisément, les chapitres 3 à 6 sont consacrés à l'élaboration de la ligne B du tramway strasbourgeois selon le découpage suivant. Le chapitre 3 retracera d'abord l'histoire du tramway strasbourgeois et explicitera en quoi les transports urbains constituent un axe prioritaire de la Communauté Urbaine de Strasbourg et un levier stratégique du projet d'agglomération. Il exposera ainsi les principaux éléments qui, certes, précèdent la décision de lancer la ligne B mais contribuent à structurer son processus d'élaboration. Ensuite, le chapitre 4 amorcera l'élaboration de la ligne en examinant la situation dans laquelle démarre le projet tandis que le chapitre 5 poursuivra l'exploration du processus d'élaboration en mettant en évidence le



caractère problématique de sa progression. Enfin, le chapitre 6 procédera à la formalisation des modes de pilotage du projet.

Avec les chapitres 7 à 10 on ira ensuite à Montpellier pour exposer l'élaboration d'Odysseum selon une structure analytique symétrique à celle opérée pour la ligne de tramway, tout l'enjeu de l'exercice d'écriture consistant alors à tenir ce parallèle pour soutenir le jeu de la confrontation sans pour autant gommer la singularité et la dynamique empiriques de chaque cas.

Enfin le chapitre 11, chapitre conclusif, correspond à l'analyse transversale des études de cas. A l'issue de l'examen empirique des pratiques, il formalise les résultats du travail conduit. Ces résultats sont de deux ordres. D'une part, on sera en mesure de proposer un modèle de l'activité de projet dans l'aménagement urbain. Ce modèle, construit autour de la notion de « situation de projet » comme catégorie centrale de compréhension du processus d'élaboration, structure un cadre conceptuel qui prétend dépasser la singularité des cas « observés ». D'autre part, on procédera à la formalisation du pilotage du projet en s'intéressant à trois dimensions : les logiques d'action qui sous-tendent les modes de pilotage, la direction de projet, le pilotage politique du projet. Pour finir, quelques pistes de prolongement relatives à des aspects méthodologiques et à la thématique du projet urbain et de la coproduction de la ville seront ébauchées.

***CHAPITRE 1 - L'ÉLABORATION DES PROJETS AU CŒUR DE LA  
REDEFINITION DU PROCESSUS DE PRODUCTION DE LA VILLE***

---



## Introduction

Le projet est devenu une référence dans des secteurs très diversifiés et prend de multiples figures, « projet de société », « projet individuel », « projet de formation », « projet d'entreprise »... (Boutinet, 2001). Avec le « projet urbain », l'urbanisme n'échappe pas à cette tendance : si la notion y est ancienne, elle occupe aujourd'hui une place de premier rang dans les discours sur l'action urbaine en débordant largement son acception traditionnelle attachée à la forme architecturale et urbaine. Partant de ce constat, l'objectif est de retracer comment ce travail aboutit à dégager une problématique qui place l'élaboration des projets au cœur de la redéfinition du processus de production de la ville.

Le propos est organisé en deux temps. On procédera d'abord à l'examen de la notion de projet pour voir ce qu'elle recouvre, le sens qui lui est associé et les raisons de son succès. Ainsi, après avoir exposé à quel point il est impossible pour le chercheur de faire état d'une version stable et univoque du projet, on s'attachera néanmoins à clarifier ce qui est sous-tendu par la notion. A défaut de pouvoir rendre compte d'un concept codifié, la démarche consiste alors à explorer les conditions d'émergence du projet urbain. On passera alors en revue les trois lignées qu'il est possible d'identifier dans la genèse et la banalisation du terme. Cette exploration met en évidence trois points importants. Premièrement, elle montre que, malgré leurs divergences, ces lignées ont en commun de traiter le projet urbain comme un nouveau modèle d'action fondé sur une logique de coproduction de la ville. Deuxièmement, elle conduit à comprendre que le succès du terme ne se comprend pas indépendamment de la critique du système classique de production de ville. Troisièmement, elle fait ressortir que le modèle du projet s'analyse néanmoins et avant tout comme un modèle normatif. Pour la recherche, cela limite considérablement sa portée analytique ou explicative. Dès lors, deux perspectives sont possibles. Soit insister sur le caractère rhétorique et/ou normatif de la notion et la virtualité des principes d'action qu'elle promeut pour traiter le projet comme une doctrine. Soit retenir que la banalisation du terme est particulièrement prégnante parmi les décideurs locaux et nationaux des politiques urbaines et prend sens dans le cadre des mutations qui affectent le contexte de l'action urbaine. Cela revient à traiter le projet comme l'indicateur d'une mutation dans les modalités de production de la ville et conduit à explorer plus en avant son mot d'ordre de coproduction. Partant du constat selon lequel plusieurs recherches récentes montrent une évolution effective des pratiques, cette thèse s'inscrit dans la seconde perspective.

Dès lors, pour dépasser les propriétés normatives de la notion, le propos consiste, dans un second temps, à orienter l'exploration non plus vers les publications relatives au projet urbain mais vers la compréhension des bouleversements du système classique de production de la ville qui fondent l'introduction d'une logique de coproduction. Il faut ici préciser que le changement relève généralement d'un processus lent et que l'analyse suit, ou au mieux accompagne, les transformations. Loin d'entrer dans une phase de stabilité, l'aménagement urbain en France est encore l'objet de mutations dont les tenants et les aboutissants ne sont pas clairement établis. Pour évoquer des registres différents, on peut penser aux nouvelles lois de décentralisation ou à l'entrée en scène mondiale de la thématique du développement durable et ses répercussions sur la manière d'aborder les problèmes urbains ou encore aux mouvements d'internationalisation et de concentration des firmes urbaines qu'elles soient du BTP ou des services urbains. Ainsi que l'exprime bien Y. Janvier, « s'il est habituel et facile de parler de 'mutations de sociétés', le fonctionnement économique et social, observé dans les pratiques concrètes, évolue plutôt par glissements, par déplacements progressifs, par une succession d'évolutions marginales, dont on constate *a posteriori* qu'ils ont transformé profondément la situation. Le champ de l'aménagement opérationnel a évolué de cette façon » (Janvier, 1996, p. 16). Néanmoins, plusieurs évolutions et certaines de leurs conséquences au moins sont d'ores et déjà bien établies. Pour poursuivre dans cette voie, la démarche est structurée par l'idée selon laquelle le système de production de la ville s'organise autour de l'interaction de plusieurs groupes d'acteurs et prend sens dans un environnement socio-politique, économique, juridique et professionnel mais également en regard des enjeux urbains qui impulsent et accompagnent la transformation des villes et se répercutent sur la façon de produire (Bourdin, 1996a). C'est dans une analyse largement partagée de l'évolution de ce contexte et de ses conséquences que naissent une critique du système classique de production de la ville et une transformation des représentations sociales attachées à l'aménagement urbain et à sa conduite. Avec J.G. Padioleau, on définira les représentations sociales comme « des paquets d'idées, de jugements et d'images, explicites ou tacites, plus ou moins organisés qui servent à décrire, à interpréter ou à justifier les actions collectives » (Padioleau, 1991, p. 135).

Sur ces bases, l'exploration de la logique de coproduction de la ville cherche à dégager les représentations aujourd'hui associées à l'action urbaine. Quatre thématiques clés seront ainsi examinées successivement : la complexification du jeu d'acteurs ; la perception des problèmes urbains ; le triomphe de l'incertitude et les injonctions à l'innovation urbaine.

En dernier ressort, cette investigation permet, d'une part, de rendre compte des acteurs, des problèmes et du contexte actuels de l'action urbaine. D'autre part, elle montre comment l'introduction d'une logique de coproduction de la ville focalise le renouvellement des pratiques

autour des activités d'élaboration des projets tant du point de vue de la formulation des choix que de la conduite de l'action. Elles deviennent ainsi un lieu majeur de la redéfinition du processus de production de la ville et de sa capacité à faire face aux enjeux et conditions actuels de l'action urbaine. En définitive, cela explique pourquoi cette thèse fait de l'élaboration des projets l'objet du travail.

**A. LE PROJET DANS LE CHAMP URBAIN : UNE LOGIQUE DE COPRODUCTION ; UN NOUVEAU MODELE D'ACTION**

**1 - Le projet urbain : succès d'une notion floue et polysémique**

La notion de projet, historiquement associée à l'architecture et au secteur du bâtiment (projets immobiliers) et des travaux publics (projets d'infrastructures), n'est pas récente dans le champ de l'urbanisme. Ce qui marque les vingt dernières années c'est le sens nouveau qu'elle prend, en rupture avec son acception traditionnelle. La notion de projet urbain, telle qu'elle s'affirme aujourd'hui, émerge ainsi à la fin des années 1970 (Tomas, 1995), n'est plus considérée comme la propriété ou l'attribut d'une discipline, celle des architectes, pour prendre une signification plus large (Ingallina 2001) et connaître un succès grandissant. A la fin des années 1980, le terme se diffuse parmi les acteurs de la production de la ville, élus locaux, praticiens de l'espace et représentants de l'Etat au premier chef (Tomas 1995). Au début des années 1990, l'Etat se manifeste clairement dans les débats et la promotion de la notion notamment en y consacrant l'organisation d'un « atelier projet urbain » affiché comme une instance de réflexion et de capitalisation sur les nouvelles pratiques par le suivi de projets français et étrangers. Il se manifeste également par la production de publications à caractère doctrinal et par la désignation et la diffusion « des bonnes pratiques » (Genestier, 2001). Avec les années 1990 l'usage de la notion gagne encore en ampleur et « il n'est plus aucun acteur qui oserait produire le moindre discours sur la ville sans se référer au projet urbain » (Zimmermann et Toussaint, 2000, p. 190).

Pourtant, difficile de savoir à quel point se vouer dès qu'il s'agit de projet urbain. En effet, si la référence au projet occupe une place de premier rang dans le champ de l'urbanisme, un examen des publications sur la question souligne à quel point son importance n'a d'égale que son ambiguïté : loin du concept codifié, la notion se déploie généreusement dans un flou remarquable. Ce double constat de succès et d'imprécision vaut au début des années 1990 (Genestier, 1991) et fait dire dix ans plus tard à M. Zimmermann et J.Y. Toussaint que « le projet urbain est aujourd'hui une manière de tarte à la crème dont tout le monde se gargarise dès lors qu'il faut organiser l'espace urbain » (Zimmermann et Toussaint, 2000, p. 190).

Deux aspects au moins contribuent à l'ambiguïté du terme. D'abord, « toute intervention sur la ville est aujourd'hui qualifiée de projet urbain. On estampille ainsi la moindre architecture de bord de rue (...), le plan d'occupation des sols de la moindre commune (...), le schéma directeur

de toute agglomération » (Rey, 1998, p. 35). Ensuite, et ainsi que l'exprime bien D. Bourdon, « le projet urbain est (...) largement invoqué par les responsables locaux et nationaux de la politique urbaine, sans pour autant désigner strictement la même chose. Pour les uns, il est simplement une manière de travailler sur la ville en réunissant les acteurs ; c'est une méthode, un partenariat. D'autres y voient un geste architectural à l'échelle du quartier. Pour d'autres, enfin, il s'agit plutôt d'un travail de réhabilitation urbaine » (Bourdon, 1999, p.13). On se retrouve ainsi en face d'une notion devenue incontournable dans les discours sur l'action urbaine, que l'on applique à des actions de nature fort différente et qui, dans le même temps, est manipulée dans des sens différents.

En somme, face à la banalisation du terme, il est impossible pour le chercheur de faire état d'une définition pouvant prétendre rendre compte d'une version stable et univoque du projet urbain. Pourtant, l'imprécision du terme ne justifie pas de balayer la notion d'un revers de main et, ce faisant, de nier sa très large banalisation dans les discours relatifs à l'intervention urbaine. Loin de s'inscrire dans un débat sur la bonne définition ou les bonnes pratiques du projet urbain, cette thèse considère que la force de son succès, tout particulièrement auprès des décideurs locaux et nationaux, invite à ne pas s'arrêter au flou qui entoure la notion pour, au contraire, dégager les sens auxquels elle est rattachée et examiner ce qu'elle enseigne sur la production de la ville.

## **2 - Le projet : l'expression d'un nouveau modèle d'action**

Une manière d'éclairer la notion consiste à identifier les grandes lignes directrices qui marquent sa genèse et son succès. Dans cette perspective, il est possible d'ordonner la polysémie du terme autour de trois lignées auxquelles se rattachent, de manière plus ou moins privilégiée ou plus ou moins combinatoire, les principales acceptions rencontrées. Outre une clarification des sens sous-tendus par la notion, ce procédé a pour intérêt de montrer que ces lignées ont en commun de vouloir exprimer un nouveau modèle d'action pour l'intervention urbaine.

### ***Une critique des conceptions socio-spatiales fonctionnalistes***

Pour F. Tomas, la notion de projet urbain prend corps dans les années soixante-dix dans « la contestation d'une architecture moderne et d'un urbanisme fonctionnaliste » (Tomas, 1995, p. 140) ; elle est alors liée aux mouvements dits « urbano-populaires » et leur lutte contre les



opérations de « rénovation-bulldozer » et, avec elles, la transformation spatiale et sociale des sites réaménagés.

Ce rejet des pratiques de *tabula rasa*, dominantes<sup>11</sup> dans l'urbanisme d'après-guerre et des Trente Glorieuses, fonde la lignée qui attribue au projet urbain sa dimension relative à l'espace, à la morphologie et aux paysages urbains. Elle est portée par les praticiens, au premier rang desquels les architectes-urbanistes, qui expriment une vision de la ville et de l'action sur l'espace en rupture avec l'urbanisme fonctionnaliste, ses démolitions, ses tours et ses barres, ses conceptions socio-spatiales déterministes, ses pratiques de zonages fonctionnels<sup>12</sup>. C'est également ici que les tentatives de théorisation, essentiellement du fait des professionnels eux-mêmes (Claude, 2000), sont les plus manifestes. Pour C. Devillers, par exemple, un des premiers représentants des tenants du projet urbain et parmi les plus médiatisés, le projet urbain désigne un processus de transformation urbaine qui s'inscrit dans la durée, réunit des compétences et des techniques multiples pour saisir la complexité des formes sociales et spatiales, doit permettre l'échange avec les habitants, articuler les différentes échelles d'intervention sur l'espace, reconnaître la mémoire des lieux ou encore faire de l'espace public un lien privilégié, spatial et historique, de continuité urbaine (Devillers, 1994)<sup>13</sup>.

Le projet urbain désigne alors une approche de la forme urbaine et s'inscrit, en ce sens, dans la perspective classique du projet en urbanisme. Il s'en détache cependant en affichant une position qui veut penser l'organisation de l'espace :

1. en dénonçant le mythe de la scientificité et de l'objectivité des théories urbanistiques fonctionnalistes ;
2. en militant, au nom de la reconnaissance de la complexité des relations entre formes sociales et spatiales, pour un modèle d'action qui détrône la figure traditionnellement

---

<sup>11</sup> Cette domination est pour une part le fruit des circonstances (industrialisation du bâtiment et construction des ZUP sur des espaces encore agricoles, notamment), même si elle correspond à des courants d'idées forts.

<sup>12</sup> Les expériences et réflexions italiennes de la fin des années 1960, notamment le cas de Bologne, sont souvent présentées comme les précurseurs des nouvelles pratiques d'aménagement et d'urbanisme portées par la notion de projet urbain, tout particulièrement en ouvrant la voie à la participation des citoyens et en militant pour une reconnaissance de la dimension sociale et historique des tissus urbains. Pour plus de détails sur l'expérience bolognaise et, plus largement, sur l'influence de la culture architecturale italienne sur les élus comme sur les architectes-urbanistes en France se reporter (entre autres) à F. Tomas 1995 et P. Ingallina 2001.

<sup>13</sup> Dans la même perspective, d'autres représentants de ce groupe professionnel considèrent, à l'image de P. Panerai et D. Mangin, qu'il est devenu nécessaire d'élaborer une nouvelle théorie de la forme urbaine en la subordonnant à une analyse préalable de la production urbaine actuelle (programmes, financements, pratiques...), militent pour débarrasser le travail de projet de l'obsession formaliste qui lui est historiquement associée et insistent pour dire que le but du projet urbain n'est pas de construire du bâti mais de créer les conditions de l'édification (Panerai et Mangin, 1999). D'autres encore interrogent la place du graphisme comme instrument permettant le dialogue par le dessin et comme un outil favorisant la prise en compte du temps long (Hayot, 2000).

centrale de l'architecte au profit d'un élargissement du processus d'élaboration vers les habitants et d'autres compétences techniques.

### ***Une alternative au plan***

Parler de projet urbain c'est aussi « faire référence aux aspects les plus complets de la planification urbaine correspondant à l'activité de se projeter dans l'avenir et d'élaborer des objectifs destinés à orienter nos activités et les transformations de l'espace urbain » (Vogel, 2000, p. 96). F. Tomas, dans son analyse des conditions d'émergence de la notion de projet urbain montre en effet que, outre la critique des pratiques de « rénovation-bulldozer » et des conceptions déterministes des relations socio-spatiales, la notion prend également racine dans la crise économique du milieu des années 1970 (choc pétrolier) et ses conséquences sur les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme. Instruments clés de la planification et de l'urbanisation élaborés à la fin des années 1960 dans un contexte de croissance économique, de plein emploi et d'expansion des villes, décidés et pilotés par l'administration d'Etat, ils ambitionnaient de définir, pour la plupart des grandes villes françaises, les orientations de l'aménagement urbain à horizon 2000, leur programme et leur calendrier de réalisation. Avec la période 1975-1985 et l'affirmation de la crise économique, les écarts avec les prévisions se multiplient et la plupart des schémas directeurs entrent dans une phase de blocage. Cet échec s'accompagne d'une remise en cause des démarches de planification fondées sur la prévision économique et démographique déclinée en nombre de m<sup>2</sup> et d'infrastructures à construire. Simultanément, la période 1975-1985 est marquée, d'abord en 1977 par le succès de la gauche aux municipales et la naissance d'une nouvelle génération d'élus locaux voulant prendre en charge l'avenir de leur territoire dans l'indépendance de l'Etat, puis par les lois de décentralisation de 1981 qui amplifieront ce mouvement « d'autonomisation du local ». C'est dans ce double contexte que l'on assiste, à la fin des années 1980, au renouveau de la planification territoriale et, avec elle, à la naissance des projets urbains dits « de territoire », « de ville » ou encore « d'agglomération » dont l'exemple lyonnais « Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne » signe, en France, l'inauguration.

Dans cette lignée, le projet urbain veut exprimer une rupture avec le plan caractéristique de l'urbanisme d'après-guerre et des Trente Glorieuses. Comme avec le plan, il s'agit toujours de penser l'avenir de la ville mais, là où le plan correspondait à un modèle d'action centralisateur et technocratique, ajusté à une vision prévisible et mécaniste de l'avenir et adossé à un système de production défini comme un système sectoriel, linéaire, hiérarchique et standardisé (de Courson 1993, Gaudin 1993), le projet urbain est, lui, annoncé comme un processus :

- dont le portage est exercé par les élus locaux (par opposition au pilotage central de la planification des schémas directeurs) qui « veulent avoir leur projet urbain » et le positionner comme la démonstration de leur volonté et capacité d'action ;
- qui accorde beaucoup d'importance à de la société civile<sup>14</sup> (habitants mais aussi milieux économiques, représentants associatifs, médias...) à la fois comme enjeu de la démarche et condition de l'efficacité et de la légitimité du projet ;
- qui revendique la mise en œuvre d'une planification dite « stratégique » visant à énoncer une ambition pour la ville porteuse d'identité locale et voulant définir des axes généraux de développement fondés sur la recherche d'une capacité d'adaptation et de réaction face aux turbulences de l'environnement et non plus sur une représentation « définitive », à quinze ou vingt ans, de ce que sera l'agglomération.

### ***Un instrument de gouvernance urbaine***

Le projet urbain est encore associé à la capacité « de mobiliser les décideurs et d'emporter l'adhésion de la population (des électeurs) autour d'une conception partagée de l'avenir en commun dans la collectivité locale » (Genestier, 1991, p. 2). On aborde ici une lignée qui inscrit le projet urbain dans une perspective plus directement politique. Elle prend corps dans la critique politique qui, parallèlement à celle de l'urbanisme fonctionnaliste, émerge en France dès les années 1970 et se développera avec succès autour de la thématique de la gouvernance urbaine. La notion de gouvernance veut, dans une perspective analytique, rendre compte de la transformation de l'action publique. Dans une perspective plus normative, elle prétend offrir une alternative aux modes traditionnels de gouvernement fondés sur la capacité et la légitimité des pouvoirs publics à prendre des décisions et à œuvrer en qualité de représentants de l'intérêt général. La gouvernance s'appuie alors sur une analyse qui insiste sur trois grandes évolutions. Premièrement, un processus de fragmentation des sociétés lié, d'une part, à la diversification des catégories de population, de leurs modes de vie, intérêts et aspirations et, d'autre part, à la mondialisation économique et financière face à laquelle les pouvoirs publics sont accusés d'impuissance (augmentation des inégalités sociales et spatiales, déséquilibres territoriaux, aggravation du chômage...). Deuxièmement, la perte de centralité de l'Etat comme unique déterminant et régulateur de l'action publique et le constat d'un éclatement institutionnel et administratif du pouvoir (multiplication des autorités politiques et niveaux administratifs sur un même territoire). Troisièmement, une moindre reconnaissance par les citoyens de la légitimité des autorités publiques, nationales ou locales, à conduire la gestion publique. Partant ainsi de l'hypothèse d'un dysfonctionnement croissant des modes traditionnels

---

<sup>14</sup> Dans la lignée des démarches développées après 1968 dans la préparation des SDAU, mais qui étaient restées très limitées.

de l'action publique tant sur le plan économique que social et d'une crise de la gouvernabilité des sociétés, la gouvernance désigne « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains »<sup>15</sup>. Autrement dit, dénonçant une défaillance, tant en termes d'efficacité que de légitimité, des modes traditionnels de gouvernement et d'action publique, la gouvernance veut apporter une réponse en militant pour le développement d'instruments qui ouvrent à la coopération et à la négociation entre communes, niveaux administratifs, avec le secteur privé et les citoyens dès la définition des buts à poursuivre.

C'est la lignée qui donne au projet une dimension politique. Dans cette perspective, le projet urbain est positionné comme un nouvel instrument de coordination et de mobilisation dans le cadre d'une approche plurale, interactive et négociée du pouvoir. Selon l'analyse de G. Pinson (Pinson, 1999), il se définit alors par une logique intégratrice et se présente :

1. Comme un processus qui doit permettre d'organiser la démocratie locale en associant les habitants à la conception du projet au nom d'objectifs qui vont de la légitimité des décisions à la reconnaissance de la pluralité des modes de vie en passant par la construction d'une identité collective locale et l'adhésion de la population.
2. Comme un outil de construction « des gouvernements urbains ou de dispositifs de gouvernance urbaine. Sous son aspect de 'produit physique' (projet de morceau de ville ou projet d'équipement prestigieux), il est destiné à devenir le signe de l'existence sur le plan international de la ville-acteur. En tant que processus (...) il doit être l'occasion de la constitution de systèmes d'acteurs (publics ou privés) stabilisés, capables de doter la ville d'une capacité d'action déployée dans une pluralité de secteurs » (Pinson, 1999, p. 133).

---

<sup>15</sup> A. BAGNASCO, P. Le GALES (1997) (dir.), *Villes en Europe*, Paris, Ed. La Découverte, p. 38. Il faut préciser que la thématique de la gouvernance fait l'objet de deux types de controverses : soit parce qu'elle est accusée d'être au service d'une idéologie néo-libérale, soit parce qu'elle repose sur des analyses partielles qui interdisent, ou pour le moins interrogent, les montées en généralité auxquelles elle procède quant à la conduite de l'action urbaine, l'effacement des pouvoirs publics ou leur perte d'efficacité et de légitimité. Ainsi, le terme de gouvernance « désigne en fait quantité de processus entre lesquels il n'est pas toujours aisé d'établir une relation logique : réduction des capacités de contrôle des politiques par les gouvernants, multiplication et dispersion des centres de décision aux échelons internationaux, nationaux et locaux, surgissement de règles et de normes élaborées 'd'en bas' (...), brouillage des frontières du public et du privé, perte de légitimité des dirigeants politiques... On est cependant en droit de s'interroger sur la propension des tenants de la gouvernance à généraliser ainsi les conclusions qu'on a pu tirer de l'analyse de certaines politiques publiques », J. Lagroye *et alii* (2002), *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, p. 546. Pour une critique plus radicale, voir J.G. Padioleau (2000), « La gouvernance ou comment s'en débarrasser », *Espaces et Sociétés*, n° 101-102, pp. 61-73.

Cette approche par les lignées du projet urbain contribue quelque peu à dépasser l'ambiguïté du terme en montrant comment la notion oscille entre trois pôles dominants : le projet urbain comme démarche de mise en forme de l'espace ; le projet urbain comme démarche de définition d'une stratégie de développement pour la ville ; le projet urbain comme outil de coordination et d'intégration pour un exercice plural du pouvoir. Surtout, elle permet de mettre en évidence comment, au-delà des différences de focales entre ces lignées, elles ont en commun de converger :

- pour exprimer une critique des modes traditionnels de production de la ville
- et considérer que l'action publique urbaine est à l'heure du dialogue, du partenariat et de la participation.

Ainsi, en dépit du flou qui entoure la notion, le projet urbain contient l'idée selon laquelle l'action urbaine doit s'appréhender dans sa pluralité (Zimmermann et Toussaint, 2000) et procéder de ce que V. Claude appelle la « mise en projet des acteurs ». « Cette approche de la mise en projet des acteurs (...) reconnaît comme un fait que l'aménagement relève d'une action plurielle, parce que dans la ville le système de décision et d'action est multiple et éclaté. Elle relativise les modèles antérieurs (...) pour énoncer une nouvelle définition du projet où il s'agit d'abord de formuler des finalités, d'associer les associations comme le monde économique, de construire de la coopération entre des acteurs pour les amener à travailler ensemble, d'élaborer des dispositifs d'action, etc. » (Claude, 2000, p. 74). En définitive, et c'est la perspective que l'on retiendra ici, le projet urbain peut être analysé comme l'expression d'un nouveau modèle d'action fondé sur une logique de coproduction de la ville.

### **3 - Le projet urbain et la coproduction de la ville : doctrine ou réalité ?**

#### ***Le projet urbain : rhétorique et modèle normatif***

S'il est possible de mettre en évidence comment la notion de projet urbain contient l'idée d'un nouveau modèle d'action affirmant la primauté d'une logique de coproduction de la ville, il devient en revanche plus difficile de distinguer ce qui relève de l'ordre de la rhétorique et du normatif de ce qui relève des pratiques effectives. Ainsi que l'expriment bien M. Zimmermann et J.Y. Toussaint, les principes d'action affichés avec le projet urbain renvoient « moins à une réalité de l'action qu'aux virtualités d'action contenues dans le projet urbain » et « dans les pratiques d'aménagement que veut produire le projet urbain » (Zimmermann et Toussaint, 2000, p. 194). Cette analyse rejoint celle plus radicalement critique de Ph. Genestier qui

considère que le succès du terme tient dans son ambiguïté même, montre comment la notion développe une « rhétorique en contradiction avec la situation concrète dans laquelle elle se déploie », (Genestier, 2001, p. 113) et se comprend comme la manifestation d'une doctrine. Dans la même lignée, S. Cadiou relève que « la réalité des politiques urbaines semble devenue seconde par rapport aux discours dont elles font l'objet » et que, de ce point de vue, celui sur le projet s'impose comme un leitmotiv incontournable tant chez les élus, les observateurs que les praticiens. Plus, si « la notion de projet véhicule une 'nouvelle' façon de faire de l'action publique », elle est cependant « le support et le vecteur d'une vaste entreprise de mise en discours de la politique urbaine. Elle suscite une inflation de points de vue et de commentaires qui jettent un voile épais sur les pratiques opérationnelles et les politiques mises en œuvre concrètement » (Cadiou, 2004, p. 119). En conséquence, si le projet urbain dessine un nouveau modèle d'action, il importe de mesurer que celui-ci s'analyse avant tout comme un modèle normatif et que les principes d'action qu'il sous-tend relèvent davantage du discours que de l'ordre de la formalisation de processus empiriques. Ces analyses conduisent le chercheur à adopter une posture vigilante envers le « modèle » du projet urbain et à limiter sa portée analytique ou explicative.

***Le projet urbain : l'indicateur d'une mutation des enjeux et des conditions de production de la ville***

D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que des recherches récentes montrent une évolution effective des pratiques dans la conduite des projets urbains allant vers un élargissement des acteurs impliqués dans leur élaboration (Pinson 2002 ; Ratouis et Segaud 2001 ; Chadoin *et alii*, 2000). Dès lors, poursuivre sur la voie d'un débat entre virtualité des principes d'action contenus dans le projet urbain et effectivité d'une évolution dans la conduite de l'action publique urbaine conduit rapidement à une impasse. Pour en sortir, l'approche par les lignées du projet urbain fournit un indice précieux. Elle montre en effet, d'une part, que le modèle de la coproduction naît d'une critique de l'urbanisme traditionnel et, d'autre part, que l'émergence et le déploiement de la notion prennent place dans la période 70-90. Ce constat n'est pas neutre : il ancre la notion de projet dans un contexte qui invite à replacer son succès dans le cadre des mutations qui affectent le système de production de la ville depuis le milieu des années 1970. Sa banalisation peut alors être interprétée non comme le simple résultat de son ambiguïté ou effet de mode mais davantage comme un « effet de crise ». Dans cette optique, le modèle du projet urbain intéresse le chercheur en tant qu'il révèle une interrogation sur les pratiques de conception et de production de la ville. Ce point de vue rejoint celui exprimé récemment par S. Cadiou qui considère que « la notion de projet joue un rôle crucial en réorientant les réflexions vers les méthodes d'action » (Cadiou, 2004, p. 119). Partant, cela invite à dépasser les propriétés normatives de la notion pour aller examiner ces évolutions dans

lesquelles il faut rechercher les fondements du mot d'ordre de la coproduction de la ville et pour examiner plus attentivement ce qu'il recouvre.

## **B. LA COPRODUCTION : UNE REPONSE AU BOULEVERSEMENT DES ENJEUX ET CONDITIONS DE PRODUCTION DE LA VILLE**

Pour caractériser le système classique de production de la ville, généralement délimité à la période qui couvre l'après-guerre et les Trente Glorieuses<sup>16</sup>, il faut commencer par rappeler qu'il est conçu pour construire des logements, des routes, des zones d'activités, des équipements d'abord pour remédier aux conséquences de la guerre puis faire face à la croissance démographique, organiser l'extension des villes et moderniser la France. La production du cadre bâti, des terrains équipés et des infrastructures s'inscrit alors dans un contexte de croissance économique, dans le cadre d'un système de références stables et partagées et d'une reconnaissance de l'efficacité des pouvoirs publics ainsi que de leur légitimité à œuvrer au nom de l'intérêt général.

L'Etat et son administration occupent une position centrale et dominante dans ce système tant dans la définition que dans la mise en œuvre des choix :

- ils interviennent à travers la formulation des politiques sectorielles (politique du logement, du transport, industrielle...) pour arrêter les priorités et les choix d'aménagement ;
- ils jouent un rôle structurant par le biais d'une administration de l'Équipement puissante maîtrisant une expertise technique incontournable ;
- ils organisent la production de la ville via les instruments fiscaux, réglementaires et fonciers mis en place ;
- ils sont les principaux financeurs de la construction des logements et des infrastructures (en direct ou par l'intermédiaire des subventions ou des prêts bonifiés).

Enfin, conçu pour intervenir dans un monde stable et répondre à des problèmes bien identifiés, le système classique de production de la ville est défini comme un système qui fonctionne selon

---

<sup>16</sup> Cette délimitation correspond à la période pendant laquelle ce système est mis en place et fonctionne à plein avant de commencer, à partir du milieu des années 1970, à être ouvertement remis en cause. Cependant, comme dans tout processus de changement, ces critiques ne se traduisent pas par la substitution mécanique et instantanée d'un mode d'action par un autre mais davantage par la cohabitation entre formes nouvelles et anciennes de l'action.

des procédures et des solutions standardisées, ordonne les actions de manière linéaire et sectorielle et coordonne les acteurs par le contrôle et la hiérarchie (Gaudin, 1993).

Comme le rappelle justement O. Piron, ce système a, pendant plus de trente ans, fonctionné avec une certaine efficacité, au moins en regard de ses objectifs d'urbanisation et de modernisation intensives. Près de 50% du patrimoine bâti actuel a ainsi été construit à cette période, remplissant les besoins en logements et en équipements, notamment en infrastructures (réseaux routiers, autoroutiers, ferrés, aéroportuaires, électriques...) (Piron, 1996). Mais, depuis les années 1980, dans le champ de la recherche comme dans celui de l'action, la remise en cause du système classique de production de la ville arrive en tête des thèmes dominants qui animent, en France, les réflexions sur l'aménagement et l'urbanisme. Au delà des positions idéologiques ou corporatistes, ces débats traduisent une mutation des enjeux et des conditions dans lesquelles les choix d'aménagement, comme leur mise en œuvre, sont opérés. Ainsi, « l'ensemble des concepts et des outils qui déterminent le champ de l'aménagement urbain (définition des objets de l'aménagement dans le système global de la ville, organisation juridique et financière, modalités de travail, procédures...) ont été définis à partir d'une base problématique qui date maintenant de plus de trente ans, même si des adaptations en ont été faites au cours du temps. Or, depuis cette époque, les enjeux, les valeurs, le fonctionnement de la société ont évolué » (Janvier, 1996, p. 15) et les dysfonctionnements constatés posent la question de la révision des logiques, mécanismes et outils de l'intervention urbaine. F. Ascher rend compte de ce double consensus. D'une part, nous dit-il, le contexte actuel de l'action urbaine est désormais « caractérisé par l'incertitude, par des changements rapides et largement imprévisibles, par l'irréversibilité, par la non reproductibilité des expériences, par la diversité des situations, etc. » (Ascher, 2001, pp. 29-30). Un tel contexte appelle, d'autre part, un renouvellement radical des modes de penser et de faire la ville pour faire face à la crise de l'aménagement et de l'urbanisme. Aussi, poursuit-il, « la conception de la ville, comme les opérations concrètes d'aménagement, doivent être conçues en tenant compte des intérêts et des logiques des acteurs nécessaires à leur production et à leur gestion » (ibid., p. 30).

Sans procéder à une analyse systématique des transformations mais dans le cadre de la problématique qu'il s'agit ici de développer, ces évolutions peuvent être regroupées autour de quatre thématiques dominantes : la complexification du jeu d'acteurs, la mutation des problèmes urbains, l'incertitude et l'innovation urbaine. C'est ce qu'il s'agit maintenant d'examiner. L'objectif est double : rendre compte des acteurs, des enjeux et des conditions de production de la ville ; mettre en évidence comment les préoccupations actuelles interrogent



tout particulièrement les phases amont de l'intervention urbaine et conduisent à l'émergence d'une problématique nouvelle centrée sur l'élaboration collective des projets.

## 1 - La complexification du jeu d'acteurs

### ***Montée en puissance des pouvoirs locaux et nouvelles logiques d'action***

Une des transformations clés du contexte d'action est liée aux lois de décentralisation de 1982 et 1983 : en dotant les municipalités d'une nouvelle capacité d'initiative et d'une plus grande marge d'autonomie et de contrôle, elles se traduisent par une redistribution du pouvoir et des responsabilités entre les échelons centraux et locaux des autorités publiques. La multiplication des autorités politiques et administratives qui s'ensuit est encore renforcée par le développement de l'intercommunalité qui va partager avec les municipalités les prérogatives sur un même territoire.

En matière d'aménagement urbain, les municipalités et/ou structures intercommunales interviennent au moins à trois titres :

- en énonçant les politiques urbaines sur leur territoire ;
- en tant que maîtres d'ouvrage des projets d'aménagement urbain qui sont toujours initiés, *a minima* et en raison du droit, par les collectivités locales ;
- via leurs compétences en matière d'urbanisme réglementaire qui les autorisent à fixer les règles relatives à l'usage du sol sur leur commune.

Cet accroissement institutionnel du pouvoir des collectivités locales dans les choix d'aménagement s'inscrit, du point de vue des logiques d'action qui vont suivre, dans le prolongement de la dynamique impulsée, dès les années soixante-dix, par l'émergence d'une nouvelle génération d'hommes politiques. Comme le montre D. Lorrain dans son analyse socio-historique des transformations du gouvernement des villes, ces nouveaux élus locaux se distinguent de leurs prédécesseurs par une culture plus entrepreneuriale et des politiques plus ambitieuses<sup>17</sup>. Cette tendance, amplifiée par les lois de décentralisation, se confirme au cours de la décennie suivante (Lorrain, 1991). Elle conduit les mairies urbaines à construire une capacité propre de gestion et d'expertise dans un contexte où les compétences techniques sont encore essentiellement concentrées entre les mains de l'Etat et de ses services. Elle se manifeste également par une logique d'action qui accorde davantage de place aux

---

<sup>17</sup> Ceci étant rendu possible par une augmentation des ressources financières des villes.

considérations et singularités locales. La territorialisation de l'action, des problèmes et des enjeux se substitue ainsi au « bon modèle unique » d'urbanisation centralisateur et descendant supposé d'application générale. Enfin, et « dorénavant, les enjeux électoraux, le rythme des mandats municipaux, les échéances des élections locales constituent le cadre obligé de la planification urbaine et de l'urbanisme » (Ascher, 1991, p. 10). Cela signifie qu'en « localisant » les responsabilités en matière d'urbanisme, la décentralisation a également pour effet d'introduire un lien beaucoup plus direct entre décisions d'aménagement urbain et vie politique locale. On assiste alors à la construction d'une forme de légitimité politique centrée sur la capacité des maires urbains à réaliser et à communiquer autour de cette capacité entrepreneuriale, l'aménagement urbain constituant le lieu de l'action publique locale le plus visible de ces logiques d'action (Lorrain, 1994). La dimension politique de l'aménagement urbain tient aussi, selon une forme plus ancienne, dans le fait qu'il est positionné comme un vecteur du développement social et économique motivé par la production d'un bien commun d'intérêt général et qu'aménager « la ville a toujours été, du moins en France, un acte politique de mise en œuvre d'une conception de l'ordre social et de production de formes de socialisation des individus » (Landrieu, 1999, p. 9).

Que ce soit en regard des évolutions législatives et des prérogatives juridiques, de la construction d'une capacité d'action autonome, de l'appropriation effective de la formulation des finalités de l'action publique urbaine ou encore des enjeux politiques associés à l'aménagement urbain, les autorités locales s'affirment comme une institution territoriale de premier rang dans la production de la ville. Cette évolution institutionnelle structure le contexte contemporain de l'action urbaine<sup>18</sup>. Elle ne constitue cependant qu'une facette des transformations qui participent à l'émergence de nouvelles logiques d'action et qu'il faut également aller rechercher du côté des opérateurs privés et de la société civile.

### ***Le partenariat public-privé : nouvelles donnes***

Le système de production de la ville qui a permis d'urbaniser le pays depuis la seconde guerre mondiale reposait sur un schéma dans lequel :

- les terrains à bâtir, leur viabilisation, la construction des infrastructures et même l'essentiel des logements sont financés par des budgets publics d'Etat ;

---

<sup>18</sup> Pour une analyse, dans la perspective de la science politique, des mutations du système politique et de leurs conséquences théoriques et pratiques, notamment le passage d'une situation d'hégémonie de l'Etat et du modèle de la régulation croisée à de nouvelles modalités de gouvernement et de construction de l'action publique, se reporter à P. Duran et J.C. Thoenig (1996).

- le savoir professionnel est concentré dans les mains d'une ingénierie d'Etat<sup>19</sup> ;
- les opérateurs privés, dans un contexte de faible concentration et de domination du secteur public, interviennent comme des sous-traitants selon un mode d'action où la conception, dans les mains des décideurs publics, est clairement distinguée de l'exécution (Lorrain, 1994).

Aujourd'hui, ce schéma est bouleversé sous l'effet conjugué d'une mutation des conditions de l'action publique urbaine et d'une transformation du secteur privé intervenant dans la production de la ville. En effet, l'augmentation des prérogatives des autorités locales va de pair avec une plus grande part de responsabilités directes dans la prise en charge du processus d'urbanisation. Cela pose très concrètement le problème du financement des projets dans un contexte où la décentralisation s'accompagne d'un retrait financier de l'Etat alors que les contributions possibles des collectivités locales sont limitées (Godier et Tapie, 1997) et que les contraintes – ou le mot d'ordre – de réduction des déficits publics et des ressources fiscales continuent, de ce point de vue, à aggraver la situation. Or, l'aménagement urbain a ceci de particulier qu'il nécessite des capitaux considérables et suppose une capacité à mobiliser et investir des ressources financières sur le long terme (achat des terrains et coût du portage foncier, viabilisation des sols – travaux hydrologiques, de réseaux, de voiries – construction des équipements publics et des infrastructures – de transport par exemple – délais longs des retours sur investissement)<sup>20</sup>. La nécessité de recourir aux capitaux privés – banques, investisseurs immobiliers et entreprises de services urbains – s'impose alors comme une condition de l'action dès la fin des années 1980 (Ascher, 1991) et caractérise aujourd'hui fortement les conditions de production de la ville (Novarina, 1998).

Comme le rappelle justement Y. Janvier, l'implication du secteur privé n'est pas, en soi, quelque chose de nouveau (Janvier, 1996). Mais, qu'il s'agisse des professionnels de la promotion immobilière, des entreprises de bâtiments et travaux publics (BTP) ou de ceux qui vont « seulement » investir, là où « le privé » intervenait essentiellement à l'aval de la formulation du programme et de l'équipement des terrains pour construire, et après la construction des immeubles pour acheter, on assiste aujourd'hui à une situation où opérateurs privés et collectivités locales se rejoignent pour soutenir des pratiques de partenariat public-privé allant

---

<sup>19</sup> L'administration, mais également la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment sa filiale d'expertises la SCET qui a joué un rôle central dans l'aménagement urbain français des « Trente Glorieuses ».

<sup>20</sup> Contrairement aux projets d'édifice ou de BTP qui reposent sur des besoins financiers moindres et à plus courts termes et contrairement aux projets de territoire ou d'agglomération qui n'ont pas à se préoccuper du souci du financement de la réalisation. Pour une analyse des mécanismes financiers et fonciers de l'aménagement se reporter à Y. Janvier (1996) et O. Piron (1996).

vers une intégration amont des sociétés privées. Du côté des acteurs publics l'enjeu est de mobiliser les capitaux privés dès le financement des grandes infrastructures primaires ou celui des études préalables au lancement et à l'approbation réglementaire du projet (DAU, 1995). La nouveauté tient donc dans une remontée en amont des besoins de financement impulsant une dynamique où « l'opérateur aval » devient un « opérateur-amont-aval ».

Dans le même temps et de manière complémentaire, la nouveauté vient également du côté des opérateurs privés. En effet, dans le courant des années 1980, alors que la crise économique persiste, le marché de l'immobilier connaît une hausse rapide et forte des prix. La répercussion de cette hausse, bien que surfaite (bulle spéculative), sur la valeur des terrains laisse augurer la perspective de plus-values importantes sur les projets d'aménagement. Dans cette double conjoncture, les grandes entreprises du BTP modifient leurs stratégies par la diversification de leurs activités et par une intégration amont/aval des fonctions en créant des filiales spécialisées dans l'aménagement, la promotion et la gestion immobilières tandis que des investisseurs, des banques et même de grands propriétaires fonciers créent également des filiales sur ces segments de marché pour devenir de nouveaux acteurs urbains (Campagnac, 1992). On assiste alors à la multiplication d'annonces de groupes privés affichant leur volonté d'intervenir dans le domaine de l'aménagement et des services urbains. « Les plus entreprenants ont lancé un concept d'offre globale privée, portant sur tous les produits de l'urbanisme (création et gestion de réseaux et services publics, réhabilitation de quartiers anciens, production de quartiers neufs) concernant la réalisation mais aussi la conception d'espace urbain nouveau. Les termes d'assembleurs et d'ensemblers ont été utilisés » (Roux, 1995, pp. 36-37). Ces ensemblers urbains, en proposant aux collectivités locales une offre globale et des projets d'urbanisme clés en mains, se placent en position de partenaires amont des pouvoirs publics locaux. On assiste alors au développement du mouvement de privatisation des services urbains. Mais, si les grands groupes consolident leur position dans les domaines de l'eau, de l'assainissement ou des transports en commun, les opérations d'aménagement dites « privées » restent modestes avant d'être considérablement remises en question, sous cette forme, par la crise immobilière brutale et sévère qui frappe le marché français dans la première moitié des années 1990 (Novarina, 1994). Les pertes sèches se comptent en millions d'euros, le stock des terrains à bâtir et d'immeubles invendus est important, nombres de promoteurs et d'entreprises du BTP disparaissent. Il en résulte que les opérateurs privés appréhendent désormais le secteur de l'aménagement comme un marché à hauts risques et peu rentable mais, dans le même temps, ont acquis un savoir-faire nouveau dans la chaîne de conception-production-commercialisation-gestion. Ainsi, là où l'ingénierie était principalement concentrée dans les mains de l'Etat on passe à une situation où l'ingénierie se développe, progressivement, du côté des collectivités locales et, rapidement, du côté des opérateurs privés (Lorrain, 1994). Dès lors, ces derniers

tendent à revendiquer la reconnaissance de leur savoir-faire et capacité de proposition dès la conception des projets et y subordonnent leur implication financière amont (DAU, 1995).

De la conjonction de cette double mutation – évolution des modes de financement de la production de la ville et nouvelles stratégies et professionnalités des opérateurs privés – résulte l'analyse selon laquelle ces évolutions reviennent à transférer les contraintes d'intégration des opérateurs aval vers l'amont et, ce faisant, multiplient les acteurs de la conception du projet avec l'intégration d'entités ayant des finalités, des contraintes et des horizons temporels différents.

### ***L'urbanisme participatif et le triomphe de la figure de « l'usager-acteur »***

Parmi les bouleversements qui ont marqué les deux dernières décennies, la troisième catégorie d'évolutions qui perturbe le système classique de production concerne le comportement du citadin et la place nouvelle qu'il prend. La figure du « futur habitant » caractéristique du schéma traditionnel (en terrains vierges, l'habitant est absent) cède en effet le pas devant celle « d'usager et d'acteur de la ville ». Cette perception du citadin comme usager-acteur a été régulièrement réaffirmée ces dernières années par les dispositifs législatifs qui rendent obligatoire l'organisation d'une concertation avant la mise en œuvre des projets même si ses principes, ses modalités, son contenu et son influence effective restent des questions largement ouvertes et controversées<sup>21</sup>. Sans entrer dans ces débats sur la « vraie ou fausse » concertation, parfois posés en termes de démocratie locale ou participative, on aborde ici les évolutions qui peuvent être regroupées sous le thème de l'urbanisme participatif.

Dans cette optique, le triomphe de la figure de l'usager-acteur se manifeste selon trois formes dominantes. D'abord, il fait émerger le principe selon lequel « seul l'espace tel qu'il est vécu et perçu par les habitants constitue le véritable support de la démarche urbanistique » (Lacaze, 1997, p. 55). Cela remet en cause les « pratiques antérieures de l'urbanisme [qui] cantonnaient les habitants dans le rôle de consommateurs de commodités urbaines conçues à leur intention par des spécialistes lointains et inaccessibles » (Lacaze, 2000, p. 131). L'urbanisme participatif défend ainsi l'idée que « l'évaluation des besoins à satisfaire ne saurait résulter d'une définition à 'dire d'expert' ou d'une codification par l'appareil d'Etat ». Ils apparaissent plutôt comme « l'expression d'une dynamique sociale contingente et aléatoire » qu'il s'agit de saisir en intégrant les habitants à l'élaboration des projets (Lacaze, 1997, p. 59). Cette position est particulièrement prégnante du côté des praticiens qui militent pour une urbanisation moins

---

<sup>21</sup> Pour une approche de la dimension juridique et réglementaire de l'urbanisme participatif, se reporter à J. Morand-Deville (1996).

autoritaire et dogmatique au profit d'une prise en compte des modes d'appropriation de l'espace par les habitants et leur participation à l'élaboration de leur cadre de vie (Robin, 2000).

Ensuite, l'implication des habitants est encore abordée au travers d'une grille de lecture qui insiste sur la construction d'objectifs partagés et de consensus. Cette représentation, largement répandue dans les discours, est notamment illustrée par l'analyse de G. Novarina. L'auteur relève que cette implication invite à engager la réflexion sur les projets vers des « modalités d'organisation qui permettent au plus grand nombre d'exprimer leur point de vue, afin de déboucher sur un projet partagé par la confrontation et la négociation (...) » et aller vers la construction du consensus (Novarina, 1998, pp.178-179).

Enfin, et dans un registre très différent, la question de l'urbanisme participatif se manifeste également, pour reprendre la formule d'O. Piron, sous la forme d'un « pouvoir d'empêcher » (Piron, 1996). Cette perception du citoyen comme « pouvoir d'empêcher » trouve son origine dans le comportement des habitants qui se limitent de moins en moins souvent à la sanction électorale pour exprimer leur avis. Au contraire, ils développent une attitude qui prend la forme d'une revendication de pouvoir sur leur cadre de vie. Organisés en associations, permanentes ou constituées à l'occasion d'un projet, motivées par des intérêts qui vont du plus général au plus particulier et mobilisant des moyens d'action qui n'hésitent pas à recourir au contentieux, les habitants sont de plus en plus souvent à l'origine de blocages qui paralysent les projets. Dès lors, pour les autorités politiques locales, il faut gérer le rapport à l'habitant dès l'amont des projets pour limiter les risques de conflits tant du point de vue de la faisabilité des opérations et l'alourdissement de leur charge financière que du point de vue des risques électoraux.

Ces trois formes de l'urbanisme participatif se rejoignent finalement derrière l'idée selon laquelle l'élaboration des projets devrait viser au rassemblement des demandes sociales pour extraire de leur confrontation des objectifs partagés, voire un consensus, selon un processus structuré par des dispositifs permettant la participation et la négociation de la formulation des choix d'urbanisation.

### ***Bouleversement des rapports amont/aval***

Dans le milieu de l'aménagement, quatre catégories de problèmes sont généralement regroupés sous la catégorie « aval » : les préoccupations de construction et de commercialisation des terrains et du bâti ; les préoccupations de fonctionnement (i.e. en termes d'usages et d'évolutions des usages) ; les préoccupations de gestion (i.e. en termes de maintenance et de coûts d'entretien) ; les préoccupations de montage opérationnel. Avec les deux premiers types de problèmes, on retrouve la figure du promoteur, de l'entreprise du BTP

et celle de l'utilisateur-acteur déjà abordées. Le troisième type renvoie, lui, à la figure du « gestionnaire et de l'exploitant », depuis les services techniques des collectivités locales chargés de l'entretien de la voirie ou des espaces verts jusqu'à l'exploitant privé d'un centre commercial, par exemple. On touche ici une autre critique apportée aux modalités d'action traditionnelles qui énoncent le programme d'aménagement à réaliser sans se préoccuper des contraintes futures de gestion et d'exploitation. M. Bonetti note ainsi que l'exercice d'anticipation sur la gestion et le fonctionnement futurs est rarement effectué et dénonce le constat selon lequel ceux qui assureront la gestion des espaces et des équipements sont exceptionnellement associés à l'élaboration du projet avec, pour résultat, des dysfonctionnements reconnus (Bonetti, 1998). Par ailleurs, Y. Janvier relève que « les coûts de maintenance et d'entretien (des immeubles et de l'espace urbain) deviennent des critères essentiels pour les acquéreurs et pour les collectivités locales » (Janvier, 1996, p. 34). Enfin, concernant le montage opérationnel, on notera, à la suite d'Y. Janvier, qu'au « schéma linéaire classique procédant de l'amont vers l'aval par une succession de phases bien identifiées et autonomes » se substitue un schéma voulant procéder d'une « interaction réciproque entre les phases amont de conception et d'élaboration du projet et les phases aval de montage et de mise en œuvre opérationnelle » (Janvier, 2001, p. 137).

Ces derniers points renforcent encore le constat d'un bouleversement des rapports amont/aval et soutiennent l'analyse selon laquelle le renouvellement des pratiques se cristallise dans les phases amont de l'intervention urbaine. L'enjeu est de prendre en compte les logiques d'action des opérateurs privés de plus en plus incontournables dans le financement amont de l'urbanisation ; d'impliquer les habitants à l'élaboration de leur cadre de vie selon une démarche consensuelle ; d'intégrer les contraintes et conditions futures de mise en œuvre opérationnelle mais également d'usage, de gestion et d'exploitation.

## **2 - La transformation des problèmes urbains**

Après avoir construit des équipements, des routes et des logements pour répondre à des besoins de modernisation et d'extension urbaine dans un contexte de croissance économique et démographique, l'intervention urbaine contemporaine doit répondre à des problèmes d'un autre ordre que ceux qui avaient été au cœur des mécanismes fondateurs de l'aménagement. La perception de l'espace urbain est en effet profondément imprégnée des crises économiques et sociales qui ont marqué les dernières décennies. Aujourd'hui, produire la ville, c'est produire de l'emploi, de la sécurité, du cadre de vie, de la cohésion sociale, de la

mobilité, de l'identité... De la même manière, alors que le système classique de production de la ville a été conçu pour intervenir en terrains vierges ou faiblement urbanisés pour construire, *ex nihilo*, quartiers d'habitat, zones d'activités industrielles et commerciales, infrastructures... le contexte contemporain est à l'heure de la revitalisation des quartiers en crise, réhabilitation des centres anciens et reconversion des friches urbaines qu'elles soient portuaires, ferroviaires, militaires ou industrielles.

La politique, dite « politique de la ville », ses Grands Projets Urbains puis ses Grands Projets de Ville et leurs enjeux de requalification des grands ensembles de périphérie et centres anciens dégradés est emblématique de la transformation des représentations sociales attachées à l'action sur l'espace. Et, si elle fait souvent l'objet d'analyses, particulièrement dans le champ de la science politique, ce n'est pas pour sa capacité à modifier la situation de ces quartiers dits « en difficultés » mais parce qu'elle veut introduire une rupture majeure avec les modes de faire habituels. Elle repose en effet sur l'idée selon laquelle les réponses « au malaise des banlieues » sont à rechercher dans le décloisonnement des actions sectorielles, la coordination des moyens techniques et financiers, la localisation de la définition et de la conduite de l'action, la coopération des acteurs (politiques, administratifs et techniciens des échelons centraux et locaux mais également acteurs économiques et habitants de ces quartiers). On rejoindra ici volontiers les analyses de J.P. Gaudin pour considérer que la « crise des banlieues », la politique de la ville et les approches qu'elle veut promouvoir ont joué un rôle d'amplificateur pour renouveler les catégories de raisonnement et militer pour une modification profonde des manières d'agir (Gaudin, 1993). L'idée d'une approche globale et transversale<sup>22</sup>, impliquant tous ceux qui sont concernés par la production, la gestion et l'usage de la ville s'est en effet répandue, aujourd'hui, au-delà du seul cas des quartiers dits « en difficulté » et du seul périmètre de la politique de la ville pour être associée, plus largement, à l'ensemble des politiques urbaines.

Dans un registre différent, les enjeux de compétitivité territoriale et de développement économique qui se généralisent avec les élections de 1989 (Lorrain, 1994) sont également significatifs de la mutation des problèmes urbains et des manières de penser et d'agir. Avec, d'une part, la crise économique et ses impacts sur l'emploi qui font du développement économique local un enjeu majeur pour les villes et avec, d'autre part, la mobilité croissante des capitaux liée à la mondialisation de l'économie on assiste, dès les années 1980, à l'introduction puis à l'affirmation d'une compétition entre pôles urbains. Il s'agit de se

---

<sup>22</sup> Déjà présente sur le papier (du moins en ce qui concerne les acteurs institutionnels) dans la procédure des ZUP.



positionner à l'échelle régionale, nationale, européenne et mondiale pour attirer entreprises, investisseurs, étudiants, touristes, habitants. Les entreprises apparaissent désormais comme des acteurs essentiels du développement urbain et l'urbanisme est perçu comme un mode d'action phare pour attirer activités et investissements. C'est l'heure de « l'action publique urbaine moderniste » fondée sur une vision instrumentale et entrepreneuriale de la ville (Padioleau, 1991). Les maires s'engagent alors dans des opérations d'urbanisme de grande envergure dont la vocation est double. Tournées vers le monde extérieur dans un objectif d'attractivité, elles veulent distinguer la ville sur le marché des territoires et symboliser un esprit entrepreneurial (Vogel, 2000). Tournées également vers le milieu local, elles veulent impliquer les acteurs économiques locaux et les habitants, susciter leur adhésion, voire participer à la construction d'une identité collective locale ou faire de la ville un « acteur collectif » perçu comme le moyen d'augmenter les capacités d'initiatives locales<sup>23</sup>. Si l'impact de ces stratégies reste difficile à apprécier, « ce qui est manifeste, en revanche, c'est que l'action économique (...) ne s'envisage plus indépendamment d'autres interventions publiques » ni indépendamment des acteurs économiques et sociaux locaux (Gaudin, 1993, pp. 63-67).

Ces deux exemples n'épuisent pas, bien sûr, la nature des problèmes urbains actuels mais suffisent à illustrer la mutation des enjeux de l'intervention sur l'espace et sont significatifs d'une nouvelle manière de percevoir la conduite de l'action urbaine. Domine ainsi l'idée selon laquelle les problèmes urbains, comme leurs solutions, relèvent désormais de l'ordre de la complexité en ce sens qu'ils sont définis en termes d'interconnexions, d'interdépendances et d'interactions. Dès lors, ils n'apparaissent plus guère ni formulables ni maîtrisables par une seule catégorie d'acteurs mais invitent au contraire à privilégier des modalités partenariales et négociées tant entre acteurs publics qu'entre acteurs publics et milieux économiques et associatifs. Cette complexification des problèmes urbains, ou pour le moins cette représentation explicite des problèmes urbains en termes de complexité, participe amplement à focaliser le renouvellement des pratiques sur les modes d'élaboration des actions à entreprendre, en raison de la manière de les aborder (approche globale et transversale) et de les conduire (approche partenariale et négociée).

---

<sup>23</sup> Pour une approche critique, ou pour le moins qui interroge et relativise ces stratégies d'images et leurs impacts, voir J.P. Gaudin (1993) et R. Vogel (2000).

### 3 - Recul d'une vision déterministe et règne de l'incertitude

#### ***L'aménagement à l'heure de l'incertitude***

Le schéma classique d'intervention est d'autant plus remis en cause qu'il a été conçu pour un monde stable. Or, si les années 1960 et 1970 se caractérisent par la vision d'un avenir prévisible et maîtrisable par des techniques de planification et de programmation, le contexte actuel de l'action urbaine se distingue par une vision qui affirme au contraire le caractère imprévisible de l'avenir.

Depuis les années 1980, trois « événements » clés se sont conjugués pour expliquer pourquoi l'aménagement est désormais placé sous le signe de l'incertitude. Premièrement, les « dysfonctionnements reconnus d'espaces urbains pourtant voulus hautement 'fonctionnels' lors de leur genèse » invitent à revenir sur une conception positiviste de l'urbanisme et « une manière de penser l'urbain universellement pertinente » (Robin, 2000, p. 108). Ainsi, alors que la construction des grands ensembles dans les années cinquante et soixante est associée à l'idée de progrès et rencontre une forte adhésion<sup>24</sup>, vingt, trente et quarante ans plus tard ils sont analysés comme des lieux d'exclusion et de marginalisation socio-économique, concernent la quasi totalité des villes françaises de plus de 100.000 habitants et représentent un problème social et politique de premier ordre (Chalas, 1996). Les apprentissages ainsi tristement illustrés par le « malaise des banlieues » qui prend toute son ampleur avec les années 1980 ont pour résultat d'impulser des modes de penser pour lesquels l'action urbaine s'exerce dans et sur un milieu socio-économique dont les réactions ne sont pas toujours celles escomptées (Lacaze, 1997).

Deuxièmement, le recul d'une vision déterministe, prévisible et mécaniste tient également dans la perception d'un monde marqué par l'affaiblissement des références communes et la confirmation d'une diversification significative des comportements sociaux. Les modes de vie qui affectent le champ du travail, de la famille, de la consommation... se transforment et prennent des formes variées et variables. Autant de domaines qui structurent les usages de la ville, usages qui perdent en lisibilité et en prévisibilité. Ces mutations sociétales<sup>25</sup> remettent en question les mécanismes fondateurs de l'urbanisme de croissance qui reposait sur « l'hypothèse

---

<sup>24</sup> « Leur hétérogénéité fonctionnelle et sociale est voulue dès le départ par les concepteurs afin, espèrent ces derniers, de les prédisposer à une certaine convivialité, voire même à une vie urbaine véritable et autonome » (Chalas, 1996, p. 92).

<sup>25</sup> Pour une analyse des mutations sociétales qui interrogent le champ de l'urbanisme se reporter à F. Ascher (1995, 2001).

implicite que les 'besoins' constituent une catégorie réelle aisément mesurable qui peut donc servir de base à la construction de modèles prévisionnels » et sur une codification bureaucratique de solutions standardisées (Lacaze, 2000, p. 19 et 58).

Troisièmement, avec les années 1980, c'est également la confirmation de la crise économique et la remise en cause des schémas directeurs qui programmaient, en m<sup>2</sup> et en infrastructures à construire, l'urbanisation des villes. Dès lors, l'incertitude prend également sa place dans le rapport au marché urbain. Avec la crise économique, renforcée par la crise immobilière de la première moitié des années 1990, les représentations de la production urbaine partent désormais du postulat d'une fugacité des marchés et d'une faible capacité d'anticipation et de prévision quant à l'état futur des conjonctures économiques et immobilières.

Ces trois événements, et la mise en échec des capacités prédictives qui en découle, imprègnent fortement le contexte contemporain de l'action urbaine. On retrouve ici le thème de l'incertitude devenu un référent clé de nos sociétés et qui, rapporté à l'urbanisme, recouvre plusieurs dimensions lourdes de conséquences sur les catégories de penser et d'agir.

### ***Un autre rapport à la connaissance et à la conduite de l'action***

Avec l'incertitude, dont on vient de caractériser les principales manifestations, va une évolution considérable dans la manière d'envisager l'élaboration et à la conduite des projets.

D'abord, l'introduction d'un raisonnement en termes d'incertitude questionne l'efficacité d'un processus de conception fondé sur la notion de besoins que l'on peut aisément programmer et rationaliser et fait évoluer les catégories de penser d'une logique de besoins vers une logique de problèmes (Duran et Thoenig, 1996 ; Lacaze, 2000). Plus encore, « les turbulences d'un futur improbable et la prise de conscience progressive de l'irréductibilité du tissu social à l'imposition mécanique des choix » remettent en question l'intelligibilité des buts (Duran, 1999, p. 43). Au contraire, les problèmes urbains comme leur solution apparaissent aujourd'hui difficiles à identifier et formuler. Cette analyse a pour conséquence de soulever que cette situation nouvelle rend obsolètes les modes opératoires associés à une activité déterminée et standardisée et à une vision prévisible des besoins. Cela explique pourquoi domine l'idée selon laquelle l'aménagement ne peut plus fonctionner sur la base de routines ni à partir d'une codification bureaucratique de solutions prédéfinies. Il doit, au contraire, procéder d'une interrogation sur la définition même des objectifs de l'action (Duran, 1999).

Ensuite, le postulat de faible capacité de prévision affecte la perception de la dimension temporelle des projets et provoque le passage d'une vision statique de leur déroulement dans le

temps à une vision dynamique. Il s'agit de pouvoir intégrer les risques imprévisibles qui surviennent pourtant et perturbent le déroulement des projets. Chercheurs, consultants et professionnels de l'urbanisme se rejoignent ainsi pour considérer que l'enjeu est de construire une capacité de réactivité et de flexibilité face aux perturbations extérieures. Il s'agit aussi de combiner plusieurs échelles de temps et de gérer les turbulences immédiates avec les objectifs de long terme qui caractérisent inévitablement les projets d'aménagement. Sur le plan opérationnel, cela remet en cause les modes de faire habituels. D'une part, « il devient impossible de concevoir une opération comme la réalisation séquentielle, par morceaux successifs, d'un ensemble totalement défini au départ : désormais on ne peut définir une opération que progressivement (...) (en fonction) de l'état momentané du contexte économique » (Janvier, 1996, pp. 305-306). D'autre part, plusieurs analyses se rejoignent pour considérer qu'avec les contraintes nouvelles de flexibilité et réactivité « les programmes ne peuvent (...) plus être déterminés a priori, le processus de conception et de mise en œuvre devient itératif et une succession d'allers-retours favorise l'enrichissement des projets » (Novarina, 1998, p. 175). Tandis qu'Y. Chalas prolonge cette idée d'une programmation ouverte en considérant qu'elle est une condition nécessaire pour substituer aux pratiques de compositions urbaines figées à l'avance une capacité d'ajustement des objectifs aux moyens (Chalas, 1998).

L'introduction d'un raisonnement en termes d'incertitude a enfin pour conséquence de se traduire par un autre rapport à la connaissance. Premièrement, la préparation du futur ne peut plus reposer sur des dispositifs visant à maîtriser un avenir idéal et planifié mais invite à placer la connaissance au cœur des outils du projet (Ascher, 2001). Par ailleurs, le schéma classique de production est ajusté à une vision statique et prévisible des problèmes et il est adossé à un répertoire de solutions, des procédures types, l'addition séquentielle et cloisonnée des compétences. Or, P. Duran et J.C. Thoenig expliquent comment ce type de rationalité apparaît pertinent dans un contexte où les problèmes sont bien structurés alors que le contexte actuel se distingue précisément par leur faible structuration. Ainsi, soulignent-ils, « à des problèmes susceptibles d'être traités par des routines succèdent des problèmes difficiles à structurer. Le degré de leur structuration est fonction des connaissances disponibles et de la capacité des acteurs à comprendre leur nature. Les problèmes mal structurés se caractérisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables dont les comportements sont perçus aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité et exige en retour une connaissance locale, donc décentralisée. (...) En quelques années, la gestion territoriale est passée d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées. Une incertitude structurée se présente comme une variable à l'intérieur d'un programme d'action déjà constitué : l'attention se porte sur les questions de mise en œuvre et l'incertitude relève pour l'essentiel de la disponibilité de

l'information. Elle exige, pour être réduite, que les routines s'adaptent aux spécificités locales. Les incertitudes non structurées caractérisent des situations où la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes (...) est absente. Leur part ne cesse de croître au détriment des premières » (Duran et Thoenig, 1996, p. 597). Deuxièmement, la production de cette connaissance, désormais au cœur des projets, est nécessairement collective parce que le bien public est irréductible à toute forme d'expertise (Duran, 1999) et parce qu'il existe une tendance lourde pour envisager les projets comme une action collective et considérer que leur réalisation comme leur performance dépendent de la capacité à faire fonctionner l'intelligence collective (Janvier, 1999).

Ces nouveaux modes de raisonnement contribuent amplement à faire de l'élaboration des projets un lieu majeur du renouvellement des pratiques. D'une part, avec l'échec des capacités prédictives et les turbulences de l'économie, des contraintes nouvelles de flexibilité et de réactivité passent sur le devant de la scène et modifient un mode d'action fondé sur une catégorisation prédéfinie des besoins et la détermination d'un programme figé. D'autre part, la capacité à organiser de l'action collective devient un enjeu majeur dès le moment de la formulation des actions à entreprendre. L'objectif n'est plus, ici, d'intégrer les contraintes liées à la mutation du jeu d'acteurs mais d'impulser la production collective de connaissances. Cette production collective de connaissances est, par ailleurs, analysée comme une réponse à l'incertitude attachée à l'avenir, à la nature des actions à conduire comme à leurs résultats. Cela modifie en profondeur les modes de conception du schéma classique d'intervention jusque là adossés à un répertoire de problèmes et de solutions donnés et à un système d'expertises concentré dans les mains de l'Etat et fonctionnant selon une logique universellement pertinente.

#### **4 - Une injonction à l'innovation urbaine**

Parmi les thématiques qui animent les réflexions actuelles en matière d'aménagement, celle de l'innovation urbaine arrive en bonne place et prend une acuité nouvelle. Cette question n'est certes pas récente dans le champ urbain mais elle était essentiellement posée en termes techniques, sous l'effet d'avancées technologiques ou sous pression réglementaire avec l'imposition de normes nouvelles dans la construction des logements (acoustiques par exemple) ou la montée des préoccupations environnementales. Depuis les années 1990, et débordant largement la seule dimension technique, le thème de l'innovation prend une place de plus en plus grande dans les discours des élus locaux et de

l'Etat au point de pouvoir parler, aujourd'hui, d'une véritable injonction à l'innovation urbaine. Cependant, il faut d'emblée noter, avec J.M. Offner que, pour être positionné comme un des enjeux clés de l'urbanisme contemporain, ce thème n'a fait l'objet que de réflexions encore très modestes dans le champ urbain (Offner, 2000).

On peut cependant identifier deux prismes centraux dans la manière d'aborder cette injonction à l'innovation. Le premier se place du point de vue des élus locaux. Dans cette perspective, J.M. Offner souligne comment la question de l'innovation est appropriée par les maires selon trois logiques distinctes : 1/ une logique de « l'innovation-légitimation », où l'innovation devient un instrument à partir duquel l'élu veut accroître sa légitimité auprès de ses administrés ; 2/ une logique de « l'innovation-communication » à usage publicitaire et de marketing territorial ; 3/ une logique de « l'innovation-simplification » où l'invocation de l'innovation, au nom de la complexité du changement ainsi sous-tendu, est utilisée pour sortir le projet du processus décisionnel habituel et, ce faisant, le simplifier (Offner, 2000). Dans cette optique, l'innovation prend donc la valeur d'un outil politique. Avec le second prisme, l'innovation est appréhendée non plus selon la fonction qu'elle remplit auprès des élus mais du point de vue des enjeux et des contraintes actuelles de production de la ville. On retrouve ici les réflexions qui considèrent que là où il fallait produire en masse et dans un contexte d'urgence des produits standardisés, il s'agit désormais de « faire dans la dentelle » et de tenir compte de la diversité et de la diversification des situations, des demandes et des usages. Ainsi, « pour les producteurs de villes, le problème est de passer d'une offre stable, qui prétend bien connaître la demande et pouvoir la réduire à des schémas simples, à un aménagement qui prend en compte la complexité, les évolutions permanentes et les incertitudes de la demande. Les objets urbains à produire ne constituent plus un répertoire relativement stable dans lequel il suffit de puiser en opérant quelques ajustements, au contraire il s'agit très souvent de fabriquer des 'objets urbains non identifiés' » (Bourdin, 2001b, p. 161). Dès lors, l'idée selon laquelle l'évolution des problèmes urbains et leur diversification interpellent la créativité et demandent à entreprendre des actions inédites est largement répandue, dans le champ de la recherche comme dans celui de l'action. Plusieurs chercheurs convergent ainsi pour désigner la capacité d'innovation comme un enjeu majeur loin de la reconduction des solutions standards et de la reproduction des expériences (Duran, 1999 ; Offner, 2000) et pour considérer que « chaque opération urbaine devient une aventure, une demande à imaginer, une configuration spécifique à penser » (Bourdin, 2001a, p. 167).

Face à cette injonction à l'innovation urbaine, quelques réflexions s'interrogent sur les conditions de l'innovation. Ainsi, bien que l'on ne sache pas grand chose sur les processus empiriques à l'œuvre, on peut néanmoins dégager de ces réflexions deux postulats

complémentaires. D'abord, celui selon lequel l'innovation reposerait sur une dynamique qui favorise l'émergence de solutions ajustées à la contingence et à la singularité des situations locales (Duran, 1999 ; Offner, 2000). Ensuite, celui selon lequel « promouvoir l'innovation, c'est élargir le recrutement des acteurs de la scène locale, ouvrir les réseaux de l'action publique, pour donner toute leur chance à des problèmes peu formalisés de trouver place sur l'agenda et pour favoriser l'émergence de réponse ad hoc » (Offner, 2000, pp. 148-149).

Finalement, là encore, mais cette fois au nom des enjeux d'innovation, on voit comment les phases amont de l'intervention et l'idée de la mise en place d'une logique d'action collective dominent les propos.

## **5 - Pour une problématique de l'élaboration des projets**

Après avoir établi que l'idée de projet veut exprimer un nouveau modèle d'action défini par une logique de coproduction de la ville, l'analyse montre ensuite que ce modèle prend racine dans le cadre des mutations qui affectent le contexte de l'action urbaine depuis le milieu des années 1970. Cela explique pourquoi les développements qui précèdent sont précisément centrés sur l'évolution des enjeux et des conditions de production de la ville. Ils rendent compte de la transformation des logiques d'action et des modes de raisonnement associés à l'intervention urbaine. On comprend mieux pourquoi le projet désigne une nouvelle manière de construire l'action publique urbaine avec laquelle il « s'agirait de s'adapter à une nouvelle donne extérieure (globalisation, compétition économique, inégalités sociales...), porteuse de 'défis' et nécessitant une évolution des pratiques. A la planification 'sectorielle', 'rigide' et 'bureaucratique', le projet opposerait sa logique 'transversale', 'interactive' et 'fédératrice' » (Cadiou, 2004, p. 119). Surtout, ces développements permettent, en définitive, de mieux cerner les contours de la logique de coproduction.

Sur cette base, on peut maintenant préciser les deux aspects essentiels que cette thèse veut prendre en considération et qui fondent son orientation générale. Elle veut ainsi retenir, d'une part, que la coproduction de la ville met en jeu l'activité d'élaboration et, d'autre part, s'accompagne d'interrogations nouvelles sur la conduite de l'action.

### ***La coproduction de la ville : vers une élaboration collective des projets***

La déconstruction de la notion de projet et l'examen des catégories de penser et d'agir aujourd'hui attachées à l'intervention urbaine montrent que la logique de coproduction est structurée autour de deux principes d'action indissociables :

- premièrement, l'action urbaine doit procéder de la multiplication et de la diversification des acteurs associés à la décision : il s'agit de décroiser les acteurs publics sectoriels, négocier avec les opérateurs privés, concerter avec les habitants, associer les acteurs économiques locaux et, plus généralement, intégrer en amont les logiques traditionnellement aval, notamment celles de la construction et de l'exploitation ;
- deuxièmement, l'action urbaine doit non seulement procéder de l'intégration de toutes les logiques qui participent à la conception, la fabrication, la gestion et l'usage de la ville mais cette intégration doit s'opérer dès la phase de définition des actions à entreprendre.

Cet état des lieux revient à souligner que, derrière le modèle du projet et son mot d'ordre de coproduction, c'est plus fondamentalement d'élaboration collective qu'il s'agit. Autrement dit, le passage d'un mode de production centralisé, hiérarchisé et standardisé à une logique de projet a pour conséquence de faire passer les phases amont de l'intervention urbaine – i.e. celles de la formulation des choix – sur le devant de la scène. Inscrire la lecture du projet et de la coproduction dans cette perspective conduit à insister sur deux conséquences majeures du point de vue du renouvellement des pratiques :

- d'abord, l'activité de définition devient essentielle alors que les pratiques et compétences traditionnelles liées à la formulation des choix puisent dans un catalogue prédéfini de besoins et dans un répertoire codifié et standardisé de problèmes et solutions ;
- ensuite, la coproduction réinterroge la capacité d'action collective. En effet, dans le cadre du système classique de production de la ville, la capacité d'action collective est, premièrement, construite sur des modes de coordination fondés sur le contrôle et la hiérarchie d'un système centralisateur et, deuxièmement, préoccupe essentiellement les phases aval de l'intervention, i.e. la mise en œuvre des choix d'aménagement ou la production proprement dite. Aujourd'hui, avec la coproduction, c'est la capacité d'élaboration collective qui est questionnée et les problèmes de coordination aval se doublent d'enjeux de coopération amont. Cela signifie que l'introduction d'une logique de coproduction de la ville ne va pas sans contrepartie. Définie comme une réponse aux enjeux et conditions actuels de l'action urbaine, elle est, dans le même temps, génératrice de problèmes nouveaux. Ceux qui attirent le plus l'attention concernent la conduite de l'action, sont regroupés autour des notions de pilotage ou de management



de projet et sont de deux ordres au moins : celui des dispositifs d'action et celui du pilotage politique.

***Pilotage des phases amont et management de projet : une préoccupation clé***

Avec le mot d'ordre de coproduction de la ville va le problème de l'organisation d'une action collective. On conclue ainsi, du côté de la recherche, que l'évolution des enjeux et des conditions de l'action publique urbaine placent la construction de l'action comme un enjeu majeur et invitent à orienter la réflexion vers la recherche de dispositifs adaptés à des modalités collectives pour déterminer les finalités à poursuivre et procéder à leur mise en œuvre (Duran, 1999). Dans la même lignée, G. Verpraet, souligne que le « modèle » du projet urbain s'accompagne d'une redéfinition des métiers de l'urbanisme vers des compétences de montage de projet, de coordination et de négociation (Verpraet, 2000). Ces conclusions rejoignent les préoccupations des acteurs. En effet, des travaux conduits à la demande du Club Ville/Aménagement, qui réunit de grands opérateurs urbains français, pour l'essentiel publics ou para-publics directement impliqués par les projets d'aménagement urbain, insistent sur la nécessité de créer des fonctions de management des projets (Roux et Desmarest, 2001 ; Bourdin, 2001b). Quant aux représentants de ce Club, ils soutiennent ce constat mais le prolongent en considérant qu'il importe d'analyser, dans diverses situations empiriques, les fonctions, dispositifs et outils de conduite des projets pour en tirer des enseignements de portée générale (Frébault, 2001). Ils s'inscrivent en cela dans la continuité des conclusions d'un groupe de travail réunissant acteurs publics et privés de l'aménagement, de la promotion et du BTP. Précisément consacré aux grandes opérations d'urbanisme (ou projets d'aménagement urbain), ce groupe soulève deux aspects. D'une part, il relève que la conduite de ces projets demande la mise en place de positions de « responsables » ; d'autre part, il souligne que cette fonction de management de projet, encore largement imprécise, reste difficile à identifier (DAU, 1995, p. 17).

Derrière les termes, désormais courants, de « pilotage » ou de « management de projet » émerge ainsi un questionnement sur la conduite de l'action. Il se focalise tout particulièrement sur le thème des dispositifs d'action et des modes de coordination entre acteurs. Et, bien que ces réflexions ne soient encore guère étayées, on peut néanmoins constater qu'elles se posent à deux niveaux. D'une part, à l'échelle d'un projet singulier (Ascher, 2001). D'autre part, à l'échelle de l'action publique urbaine locale au-delà du seul cas d'un projet spécifique mais dans son articulation avec l'ensemble de la politique et des stratégies urbaines poursuivies par la collectivité locale (Janvier, 2001).

### ***Pilotage politique vs gouvernance urbaine ?***

Le deuxième problème soulevé avec l'introduction d'une logique de coproduction de la ville, et qui fait, lui, controverse, se pose toujours en termes de pilotage mais en interrogeant plus directement sa dimension politique.

Rappelons que « l'expression la plus communément utilisée de 'gouvernance urbaine' vise à rendre compte d'un monde où la gestion publique ne s'arrête pas à l'action des seules autorités locales pour embrasser en fait l'action conjuguée d'acteurs tels qu'agences d'urbanisme, grands ensembles urbains, sociétés d'économie mixte, associations, chambres consulaires etc. (...) La gouvernance traduit aussi la réalité d'une action publique de plus en plus étroitement dépendante de la mobilisation d'acteurs privés comme du consentement des usagers, voire des citoyens » (Offner, 1999, p. 60). Bien que la gouvernance, comme modèle d'action publique, ne constitue pas l'angle d'attaque mobilisé dans cette recherche, elle intéresse cependant ce travail dans la mesure où tout projet d'aménagement relève de l'ordre de l'action publique même s'il ne s'y réduit pas. Car, ainsi que le rappelle J. Landrieu, « aménager la ville a toujours été, du moins en France, un acte politique de mise en œuvre d'une conception de l'ordre social et de production de formes de socialisation des individus » (Landrieu, 1999, p. 9). C'est précisément autour de cette dimension politique de l'aménagement que la thématique de la gouvernance permet de rendre compte d'un autre type de questionnement relatif au pilotage des projets. Elle pointe en effet le regard vers les débats qui se nouent sur la place des pouvoirs publics dans la formulation des choix et la conduite de l'urbanisation.

Ainsi, pour les tenants de la gouvernance, le partenariat public-privé et la concertation avec les acteurs économiques locaux et les habitants sont appréhendés comme une condition de la légitimité et de l'efficacité de l'action publique urbaine. Pour reprendre la formule et l'analyse de J.G. Padioleau, la « doctrine gouvernantaliste » ambitionne d'attribuer au politique un statut comparable à celui des autres intervenants (Padioleau, 1999, p. 88). Rapporté au pilotage des projets, cela revient à banaliser le rôle du politique et à neutraliser ses spécificités – ressources d'autorité et ressources d'allocation – dans la conduite de l'action.

Face à cette position, on rencontre deux grands types d'attitudes. D'une part, il y a ceux qui, dans une posture critique, voient dans la gouvernance et l'approche plurale et négociée du pouvoir qu'elle promeut, le signe du succès d'une idéologie néo-libérale et la perte d'autonomie des municipalités dans le gouvernement de leur ville et l'énonciation des finalités de l'action (Verpraet, 2000). D'autre part, il y a ceux qui militent pour une reconnaissance de la nature politique de l'action urbaine tout en considérant que la multiplication des intervenants à la décision est une condition de l'efficacité. Du côté de la recherche, c'est par exemple le cas de

J.M. Offner dans son plaidoyer pour une innovation urbaine pragmatique. Il y rappelle que les problèmes urbains sont hétérogènes d'une ville à l'autre et que, loin d'être naturellement donnés, ils relèvent au contraire de l'ordre des choix, des priorités, d'une hiérarchisation, d'un arbitrage, autant de formes d'action qui constituent précisément « l'essence du politique » (Offner, 2001). Dans le même temps, l'auteur postule que les conditions de l'innovation urbaine résident tout autant dans la mobilisation des acteurs locaux et la confrontation de leurs savoirs. Du côté des représentants institutionnels du modèle du projet urbain, raisonnant cette fois sur les conditions de mise en œuvre des projets, on retrouve le même type de position affirmant à la fois la nécessité d'un portage politique fort (volontarisme politique) et celle d'un rassemblement, dès l'amont, de l'ensemble des acteurs de la société civile concernés par le projet (entreprises, associations, habitants...) (Masboungi, 2001).

Quoi qu'il en soit des positions idéologiques explicites ou implicites auxquelles il est difficile d'échapper dès que l'on aborde la dimension politique de l'aménagement urbain, on voit que le mot d'ordre de la coproduction la ville a, de ce point de vue, un corollaire important. En effet, avec le système classique de production de la ville, le pilotage politique de l'urbanisation dépend de l'appareil d'Etat. Il maîtrise la définition et la mise en œuvre des grandes politiques publiques (logement, équipements publics, infrastructures, aides à la décentralisation) dont dépend le développement urbain. Les collectivités locales négocient ensuite leurs programmes d'action avec l'appareil d'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de ces politiques publiques (Duran et Thoenig, 1996). Aujourd'hui, en matière d'urbanisme, la perte de centralité de l'Etat et l'affaiblissement des grandes politiques publiques structurantes (notamment celle du logement) favorisent la « territorialisation » de l'action publique et le transfert vers les responsables locaux de la formulation et la conduite de l'action urbaine. Dans le même temps, avec la coproduction de la ville, l'énonciation des choix doit procéder de l'implication des « partenaires » économiques et sociaux. Dès lors, cette situation pose la question de la conciliation entre, d'un côté, intentions politiques et, de l'autre côté, intérêts des opérateurs privés et des acteurs économiques et sociaux. Plus largement, cette situation ré-interroge le portage (ou pilotage) politique des projets à propos duquel les points de vue oscillent entre ceux qui veulent banaliser l'acteur politique et ceux qui, militant également pour une multiplication des participants à la formulation des choix, insistent néanmoins sur une « spécificité » du pouvoir politique.

## Conclusion

Partie du succès du projet urbain, cette thèse repose d'abord sur une déconstruction de la notion pour aboutir au constat selon lequel l'idée de projet exprime une rupture avec les modes traditionnels d'intervention sur l'espace et prend sens dans le cadre des mutations qui affectent le contexte de l'action urbaine depuis le milieu des années 1970.

Premièrement, cela signifie que cette thèse, d'une part, retient la dimension éminemment normative du modèle du projet urbain, le caractère mal connu des pratiques qu'il sous-tend et sa faible portée analytique. Mais, d'autre part, le raisonnement poursuivi s'appuie sur une lecture qui considère que, pour être ambigu, polysémique et normatif, le projet n'est pas seulement une doctrine, un simple slogan ou un effet de mode mais indique une remise en cause des modalités de l'action urbaine. Cette grille de lecture a pour conséquence de chercher ce qui, dans la transformation des enjeux urbains et des conditions de production de la ville, participe à l'émergence d'une logique de coproduction de la ville.

Deuxièmement, avec l'examen du contexte contemporain de l'intervention urbaine, on voit comment la conjonction d'une série d'évolutions d'origine et de nature variées entraîne une crise des mécanismes traditionnels de l'aménagement et la remise en cause de l'efficacité et de la légitimité du système classique de production de la ville. C'est dans une analyse largement partagée de ces transformations et de leurs conséquences que de nouvelles représentations se nouent autour de la manière d'envisager l'action urbaine. Elles se cristallisent autour de l'idée d'une nécessaire coproduction de la ville et s'expriment dans le succès du projet compris comme nouveau modèle d'action.

Troisièmement, à l'issue de cet examen, il est alors possible de cerner les contours de la réponse qui réunit aujourd'hui un large consensus, tant dans le champ de la recherche que dans celui de l'action, face au bouleversement des pratiques traditionnelles d'aménagement. On assiste ainsi au triomphe du principe selon lequel la réponse aux mutations réside dans l'organisation d'une action collective dès la formulation des actions à entreprendre. Qu'il s'agisse de gérer l'incertitude, de répondre aux exigences d'innovation urbaine, de faire face à la complexification des problèmes urbains (intelligibilité et interdépendance des problèmes à résoudre et de leurs solutions) ou encore d'intégrer les nouveaux comportements des

opérateurs privés et acteurs économiques et sociaux, le modèle du projet urbain et son mot d'ordre de coproduction militent pour la mise en place d'un processus d'action qui veut bouleverser les rapports traditionnels entre acteurs. La rupture ainsi introduite passe par une intégration amont des différents acteurs concernés, à un titre ou à un autre, par le projet.

Quatrièmement, cette thèse considère que les phases amont de l'intervention urbaine passent sur le devant de la scène et concentrent les enjeux associés à la redéfinition du processus de production. Selon deux axes centraux. D'une part, l'idée de coproduction focalise le renouvellement des pratiques sur l'élaboration des actions à entreprendre alors que le système classique de production puise dans un répertoire de besoins et de solutions prédéfinis et standardisés. D'autre part, le principe selon lequel la formulation des choix doit procéder d'une coopération entre tous les acteurs publics et privés, économiques et sociaux concernés par la production, la gestion et l'usage de la ville, met en jeu la capacité à organiser une action collective dès les phases amont de l'intervention. Le management des projets devient ainsi une préoccupation centrale. Elle pose la question des dispositifs à inventer pour organiser une action collective dans ces phases amont alors que le schéma traditionnel d'intervention se préoccupe d'intégrer les acteurs dans les phases aval du processus de production. Par ailleurs, outre les interrogations en termes de dispositifs de coordination, le pilotage de l'action se pose également à propos de la place des pouvoirs publics locaux dans la formulation des choix et la conduite de l'urbanisation.

En dernier lieu, le passage d'une logique de production à une logique de coproduction demande la mise en œuvre d'un nouveau regard et, ce faisant, dessine de nouvelles orientations pour la recherche dans un contexte scientifique encore très pauvre sur les pratiques et les processus empiriques. Dans cette optique, la grille de lecture ici développée revient à s'éloigner d'une approche centrée sur le projet urbain comme modèle d'action et d'un débat sur le caractère virtuel ou réel des pratiques qu'il sous-tend, ses conditions d'émergence, la pertinence de ses orientations ou encore l'analyse des conceptions socio-spatiales qu'il veut promouvoir. Elle développe au contraire un mode d'intelligibilité qui place l'élaboration des projets au centre des enjeux associés à la redéfinition du processus de production. Cela signifie que l'on passe ici d'une problématique sur le projet urbain à une problématique sur l'élaboration des projets. Ce glissement de perspective conduit à faire de l'élaboration des projets l'objet de ce travail dans l'objectif de contribuer à une meilleure compréhension des activités de définition et de pilotage. On va voir, avec le chapitre suivant, que ce glissement de perspective d'analyse, loin d'un simple effet rhétorique, bouscule les modes de raisonnement tant sur le plan théorique que méthodologique.

***CHAPITRE 2 - COMMENT ETUDIER L'ELABORATION DES PROJETS  
D'AMENAGEMENT URBAIN ?***

---



## Introduction

Le chapitre précédent fait émerger une nouvelle problématique centrée sur l'élaboration collective des projets et sur leur pilotage. Mais, si la faible connaissance des processus d'élaboration, explicitée en introduction générale, constitue alors une des motivations de cette thèse, elle en fonde aussi la principale difficulté : faire de l'élaboration des projets l'objet de ce travail ne va pas sans poser de problèmes et place la construction d'un dispositif théorique et méthodologique comme un enjeu à part entière de la recherche.

On commencera ainsi par exposer pourquoi l'étude de l'élaboration des projets d'aménagement urbain suppose d'opérer des déplacements problématiques et méthodologiques. On soutiendra d'abord l'idée selon laquelle l'élaboration des projets comme leur pilotage ne peuvent se comprendre indépendamment de la finalité irréductiblement productive de l'aménagement urbain d'une part, ni du caractère spécifique de l'activité de conception mise en jeu avec les injonctions et/ou les pratiques d'élaboration collective des choix de transformation de l'espace, d'autre part. Ensuite, on montrera les difficultés théoriques et méthodologiques auxquelles se heurte la recherche. On verra qu'elle s'inscrit dans un contexte où le projet urbain n'est adossé à aucune théorie formalisée et où plusieurs recherches récentes mettent en évidence la nécessité de rompre avec les modes de raisonnement classiques, les notions et les catégories traditionnelles d'analyse. En somme, un état des lieux qui invite à opérer des déplacements méthodologiques en regard des approches habituellement développées dans l'étude des projets et peu adaptées à l'analyse d'un modèle émergent de production.

Dans un second temps il s'agira précisément d'élaborer le dispositif théorique et méthodologique de la recherche. Cette élaboration procédera en quatre points complémentaires. Premièrement, face à la confusion des débats consacrés à la notion de projet urbain et à sa faible dimension théorique, il s'agira de positionner clairement la recherche dans le champ. Deuxièmement, on exposera les raisons et l'usage du recours au modèle industriel du projet ainsi que les fondements et les orientations du projet et du management de projet dans les firmes. Il s'agira ici de montrer en quoi le modèle industriel du projet peut être mobilisé non pour apporter des réponses ou transférer un modèle d'action mais comme un guide d'investigation qui sert à poser des questions et à fournir des outils conceptuels. Suite à quoi, le troisième point sera précisément consacré à faire fonctionner ce guide d'investigation pour construire une grille d'analyse et passer ainsi des enseignements du modèle industriel du projet



à l'exploration du processus d'élaboration des projets d'aménagement urbain. Quatre grands types de questionnements en émergeront : la dynamique de l'activité de projet dans le temps ; les spécificités des activités de conception ; la question de l'organisation des projets et, enfin, la question de l'innovation. Pour finir, le quatrième point exposera les tenants et les implications d'une démarche compréhensive sur les choix méthodologiques et sur l'enquête, la priorité à la description « narrative » et dynamique, les critères de choix des études de cas et leur présentation sommaire ainsi que le type de corpus recueilli et mobilisé.

En définitive, ce chapitre poursuit deux objectifs clés : construire un cadre d'analyse systématique pour procéder à l'exploration du processus d'élaboration des projets retenus ; rendre compte des modes de raisonnement, outils théoriques et conceptuels dans le cadre desquels vont s'opérer l'enquête et l'analyse et avec lesquels les projets étudiés seront décrits.

## **A. L'ELABORATION DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN : DEPLACEMENTS PROBLEMATIQUES ET METHODOLOGIQUES**

### **1 - De la coproduction de la ville à la conception et la production des projets d'aménagement**

#### ***L'aménagement urbain : une finalité productive irréductible***

« Combien de projets urbains sont en cours de réflexion et se réalisent vraiment ? Très peu et, en tout état de cause, trop peu » déclare J.L. Poidevin, alors président du Club Ville Aménagement représentant les grands opérateurs publics et para-publics de l'aménagement urbain (Poidevin, 2001, p. 13). Il rappelle ici un constat régulier : les projets ont bien du mal à dépasser le stade des intentions, connaissent des ruptures de continuité dans le cours de leur déroulement, voire restent lettres mortes.

En soulignant le problème récurrent du passage à l'acte, J.L. Poidevin amène à soulever un paradoxe singulier. En effet, si l'on suit O. Ratouis et M. Segaud, on relève que « le développement local c'est avant tout mobiliser, travailler ensemble, sinon construire des points de vue communs. Il n'est pas nécessaire, à la limite, de travailler sur un projet entièrement déterminé et ficelé ; tous les paramètres ne sont pas forcément connus et résultent justement des multiples adaptations, mutations qui sont issues de la mobilisation et de la négociation » (Ratouis et Segaud, 2001, p. 139). Partant de leurs travaux de recherche sur le projet urbain dunkerquois, les auteurs expriment ici une analyse – ou une position, selon les cas – devenue dominante dès qu'il s'agit de « penser » l'intervention urbaine. Ils poursuivent ainsi en considérant que « même s'il s'agit encore souvent d'aménager en créant de nouveaux objets (bâtiments universitaires, multiplexe, halle commerciale etc.), l'aménagement se trouve au service d'autres objectifs » (Ratouis, Segaud, 2001, 132). Dans la même lignée, Y. Janvier considère que l'aménagement est passé du statut de « moteur » à celui de « moyen » du développement urbain (Janvier, 1999) tandis que pour J.M. Roux et A. Desmarest « la fabrication des objets urbains est moins qu'autrefois un objectif en soi (...). (l'aménagement) est compris comme un des moyens d'asseoir et de promouvoir le développement et le rayonnement de l'agglomération » (Roux et Desmarest, 2001, p. 52). Du côté des promoteurs du « modèle du projet urbain », on retrouve le même type de considérations avec, par exemple, A. Masbounji qui défend la position selon laquelle « l'opération d'aménagement n'est pas une fin en soi, même s'il paraît trivial de le rappeler (...). Elle se veut au service de

politiques publiques et d'enjeux urbains portés au plus haut niveau par des politiques en charge de la conduite des agglomérations françaises » (Masbounji, 2001, p. 43).

Si l'on insiste ici sur le caractère dominant de ces approches qui font des opérations d'aménagement le moyen d'un projet de développement qui serait plus global et pour lesquelles « le développement local c'est avant tout mobiliser, travailler ensemble, sinon construire des points de vue communs », c'est pour souligner qu'elles laissent de côté une caractéristique centrale des projets d'aménagement urbain. En effet, sans remettre en question ces analyses, elles développent néanmoins une vision de l'aménagement qui a précisément pour corollaire d'occulter le problème du passage à l'acte. D'une part, l'aménagement urbain est certes inséparable des politiques urbaines mais il renvoie à des interventions concrètes sur l'espace qu'il s'agisse de construire un tramway, de réhabiliter un centre ancien, de reconverter une friche industrielle, de construire *ex nihilo* un nouveau « morceau de ville ». D'autre part, si « le développement local c'est avant tout mobiliser, travailler ensemble, sinon construire des points de vue communs » alors quid des réalisations ? A quoi pourrait donc ressembler un développement dont la finalité est avant tout de mobiliser et de coopérer sinon à un développement virtuel ? Mobiliser, coopérer pour quoi ? Pour développer ! Manque un maillon fondamental : celui des réalisations concrètes sans lesquelles le développement urbain – fut-il stratégique, transversal, harmonieux, fondé sur la construction d'un consensus et d'une représentation commune entre tous les acteurs de la production, la gestion et l'usage de la ville – demeurerait un développement en projet. Cet esprit du temps qui fait de la production le parent pauvre de la logique de coproduction est bien illustré par ces propos de J.L. Poidevin déclarant à propos de la loi SRU<sup>26</sup> que « le Club Ville/Aménagement, qui se mobilise pour une réforme profonde des mécanismes institutionnels, professionnels, juridiques, financiers et culturels, qui régissent les modalités de l'intervention urbaine depuis près de quarante ans, s'est montré d'emblée favorable à ce grand chantier. (...) En revanche, il nous semble que la problématique des acteurs et, plus largement de la culture opérationnelle, fasse figure de parent pauvre. Ce texte est davantage orienté sur le renouvellement des méthodes de planification que sur la préoccupation opérationnelle. Il porte assez peu sur les conditions du passage à l'acte et de la mise en œuvre du projet. Cette lacune est d'autant plus dommageable que de nombreux professionnels et le Club Ville/Aménagement ont insisté sur cette composante essentielle de l'intervention urbaine » (Poidevin, 2001, p. 13).

En somme, avec la thématique de la coproduction de la ville, tout se passe comme si la coopération devenait la finalité, comme si, au mot d'ordre de coproduction, l'attention se

---

<sup>26</sup> SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain.

cristallise sur le « co » et neutralise la « production » et comme si la dimension productive consubstantielle de l'aménagement urbain devenait un impensé des réflexions actuelles sur le projet urbain et la coproduction de la ville. On peut admettre ou postuler ou constater que la coopération est une condition ou une ressource pour définir, conduire et réaliser le développement urbain, mais, et cela ne semble finalement pas si trivial que cela à rappeler :

1. inciter à coopérer n'est pas coopérer de la même manière que la coopération n'est pas une finalité mais un moyen ;
2. le développement urbain « en acte » ne saurait se réduire à la coopération ;
3. la finalité de l'aménagement n'a jamais été et n'est pas de coopérer mais d'intervenir très concrètement sur et par la production d'espaces et d'ouvrages urbains y compris pour être au service d'une politique urbaine et d'un projet de développement du territoire plus large que celui du périmètre de l'opération ;
4. au-delà du problème du passage à l'acte des projets singuliers d'aménagement urbain, se pose alors la question de l'articulation entre, d'un côté, l'élaboration et la réalisation d'un projet d'aménagement et, de l'autre côté, le projet urbain plus global (ou projet de territoire) et les politiques urbaines qu'il est censé servir.

On part donc ici de la position selon laquelle, en matière d'aménagement urbain, il ne saurait y avoir projet sans objectif de passage à l'acte et il ne saurait y avoir passage à l'acte sans production (et/ou transformation) d'espaces et d'ouvrages urbains. Ce glissement problématique implique un déplacement méthodologique : est-il possible de comprendre le processus d'élaboration des projets d'aménagement en le déconnectant des espaces et des ouvrages à produire et des contraintes propres à l'activité productive ? Dans quelles mesures ces dimensions participent-elles à structurer les problèmes à résoudre et la manière d'y répondre dans l'élaboration du projet ? C'est donc la double reconnaissance de la dimension productive de l'aménagement et de la préoccupation du passage à l'acte auprès des responsables des projets d'aménagement urbain qui fonde le premier choix méthodologique clé de la démarche mise en œuvre dans cette recherche pour aborder les processus d'élaboration.

### ***De la coproduction à la conception collective***

Le chapitre précédent met en évidence comment le mot d'ordre de coproduction fait triompher le principe selon lequel la réponse aux enjeux et conditions actuels de la production de la ville réside dans l'organisation d'une action collective qui privilégie la coopération et la négociation dès la formulation des choix. Il focalise le renouvellement des pratiques sur l'élaboration des actions à entreprendre et met en jeu la capacité à organiser une action collective dès ces phases de définition de l'intervention. Ces enjeux sont d'autant plus grands que le « modèle » de la coproduction vise, d'une part, à rompre avec le schéma traditionnel dans lequel la

formulation des choix puise dans un catalogue prédéfini de problèmes et solutions et prétend, d'autre part, répondre aux injonctions à l'innovation urbaine.

Partant de cet état des lieux, le point de vue développé dans ce travail considère que promouvoir une démarche de projet revient à vouloir placer les acteurs dans une situation de conception collective et négociée. Ce glissement sémantique – de la coproduction à la conception collective – n'est pas anodin. Il veut signifier que la logique de coproduction interpelle une activité singulière – l'activité de conception – et que l'action collective qu'il s'agit d'organiser relève de l'ordre de la conception. Or, M. Callon, commentant un programme de recherche sur les tendances européennes dans les projets architecturaux et urbains soulève que la production urbaine interpelle l'activité de conception et, s'appuyant sur les théories de la conception, précise qu'avec la conception se pose le problème de « l'organisation d'une action collective dans laquelle personne ne sait où l'on va et à plus forte raison comment y aller » (Callon, 1997, pp. 171-172).

Cela signifie que si la compréhension des processus d'élaboration ne peut neutraliser la dimension irréductiblement productive de l'aménagement urbain, elle ne peut pas non plus ignorer que l'élaboration des actions à entreprendre, la formulation des choix, la définition des problèmes à résoudre et leurs solutions renvoie à une activité de conception et à vouloir prendre en considération que l'action collective qu'il s'agit de mettre en œuvre et d'organiser porte sur une activité de conception. C'est le deuxième déplacement central de la démarche. Il est motivé par l'enquête exploratoire qui signale des écarts apparemment importants dans les modes de définition des choix dans le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et dans celui d'Odysseum à Montpellier comme elle révèle des écarts tout aussi importants dans la manière d'organiser le processus d'élaboration de ces projets. Est-il possible de comprendre les mécanismes des processus d'élaboration sans analyser l'activité de conception qui est en jeu ? Est-il possible de dissocier les modes de pilotage du projet de ce qu'il s'agit de concevoir ?

Ces glissements problématiques, procédant déjà d'une démarche inductive, constituent les fondements du choix de l'axe d'investigation privilégié dans l'examen du processus d'élaboration : l'exploration de la relation intentions/passage à l'acte. Par ailleurs, ils se traduisent par des choix méthodologiques structurants liés au refus de neutraliser, d'une part, l'activité productive qui caractérise nécessairement les projets d'aménagement urbain et, d'autre part, la dynamique des activités de conception mises en jeu par la redéfinition du processus de production de la ville. Ces déplacements déterminent enfin les orientations du dispositif de recherche à construire. Cette construction est d'autant plus importante que l'analyse de l'élaboration des projets d'aménagement urbain rencontre, on va le voir, plusieurs

types de difficultés liées au caractère réducteur ou trop peu formalisé des notions et catégories d'analyse habituellement mobilisées par la recherche urbaine.

## **2 - L'élaboration des projets d'aménagement : un problème pour la recherche**

### ***Le projet urbain : ni un concept codifié, ni une théorie formalisée***

La première difficulté à laquelle se heurte la recherche, déjà mise en évidence et sur laquelle on ne s'attardera pas, renvoie à la notion même de projet urbain. Le premier groupe de publications sur la question, d'ailleurs les plus foisonnantes, vient des architectes qui veulent promouvoir, via le projet urbain, une nouvelle théorie sur la forme urbaine et cherchent à affirmer leur place dans le champ de l'urbain. Les tentatives de théorisation prennent alors un caractère corporatiste, voire normatif, et la question des choix de transformation de l'espace reste centrée sur la forme urbaine et architecturale. Une deuxième catégorie de publications, particulièrement mobilisée dans le chapitre précédent, regroupe les chercheurs en aménagement et en urbanisme qui s'intéressent de plus en plus au projet urbain. Parmi les points de vue développés on peut distinguer ceux qui abordent le projet urbain comme une doctrine (Genestier, 2001) ; ceux qui analysent la genèse de la notion (Tomas, 1998) ; ou encore ceux qui interrogent les représentations socio-spatiales portées par la notion de projet urbain ou le renouvellement des pratiques qu'elle veut promouvoir (Claude, 2000). Ces recherches ont en commun de ne pas s'inscrire dans le cadre d'une analyse empirique des pratiques effectives mais de vouloir comprendre les fondements et les orientations de la notion telle qu'elle se développe dans les discours sur l'action urbaine auprès des praticiens de l'espace, représentants de l'Etat, élus et techniciens locaux. Elles convergent alors pour considérer que positions idéologiques, corporatistes et politiques se bousculent, voire se concurrencent, pour donner la « bonne » définition du projet urbain. Mais, dès 1998, F. Tomas souligne à quel point on n'a pas affaire à un « néologisme estampillé dont l'auteur nous aurait donné à la fois le sens et le mode d'emploi » (Tomas, 1998, p. 134) tandis qu'en 2003 R. Prost continue à souligner l'ambiguïté de la notion (Prost, 2003). Pour la recherche cela signifie que l'on est loin d'un concept stabilisé et codifié comme on est loin d'une théorie formalisée sur la base de laquelle retenir des catégories pour conduire l'investigation et l'analyse.

Une autre catégorie de travaux regroupe les recherches non plus focalisées sur l'exploration de la notion mais sur les pratiques dans les projets urbains. On peut y distinguer ceux qui s'inscrivent dans le champ des sciences politiques. Dans cette perspective, J. Dubois, par

exemple, fait de l'élaboration des projets d'aménagement d'Antigone (Montpellier) et de Sextius-Mirabeau (Aix En Provence) un analyseur, dans le contexte de la décentralisation, de l'élaboration d'une politique locale d'urbanisme, de l'évolution du pouvoir local dans la conduite de l'urbanisation (par distinction à une conduite centralisée, i.e. étatique) et de la formation de systèmes relationnels autour des politiques locales d'urbanisme (Dubois, 1997). Plus récemment, G. Pinson procède à l'analyse comparative de quatre projets urbains (Turin, Venise, Nantes, Marseille) dans le cadre d'une problématique qui aborde le projet urbain comme un instrument de gouvernance urbaine. L'objet est d'interroger la capacité du projet urbain à stabiliser des systèmes de décision fragmentés et à institutionnaliser un collectif d'action locale (Pinson, 2002). Fondamentalement, avec ces approches, ce n'est pas tant le processus d'élaboration d'un projet qui intéresse mais la mutation des modalités de conduite de l'action publique et la place des pouvoirs publics locaux dans la gestion urbaine dans un contexte de désengagement de l'Etat et de fragmentation des centres de décision sur un même territoire. La transformation de l'espace et le processus de formulation des choix d'urbanisation y sont, au mieux, relégués au second plan, tandis que les relations d'acteurs sont abordées indépendamment des enjeux et des contraintes propres à la conception et à la production d'espaces et d'ouvrages urbains. Ce type de recherches, à plus forte raison lorsqu'elles s'inscrivent dans la perspective des théories de la gouvernance, développe donc une problématique qui neutralise la dimension productive de l'aménagement urbain. Par conséquent, si elles proposent des outils d'analyse aptes à rendre compte de la manière dont les projets urbains constituent des instruments de stabilisation de l'action publique urbaine, elles sont de peu d'utilité dans le cadre d'une problématique qui veut approcher la coproduction de la ville sans délier le « co » de ce qu'il s'agit de concevoir et de produire, ni de la dynamique des activités de conception et des conditions du passage à l'acte.

Enfin, dans une perspective plus traditionnelle de la recherche urbaine, un quatrième type de travaux ancrés dans le champ des sciences sociales s'intéresse à l'évolution des acteurs et des pratiques dans la production de la ville. Les recherches sont orientées, d'une part, vers l'analyse du renouvellement des métiers de l'urbanisme et la recomposition des positions professionnelles dans la production de la ville. Historiquement centrées sur les architectes, longtemps appréhendés comme la figure centrale du processus de transformation de l'espace, ces recherches élargissent aujourd'hui le champ des acteurs explorés à d'autres professionnels

(paysagistes, programmeurs, designers sonores...)»<sup>27</sup>. D'autre part, l'évolution des modalités de production de la ville est également appréhendée au travers d'une analyse des pratiques dans les projets urbains et dans le cadre d'une problématique qui explore l'hypothèse du passage d'un modèle hiérarchique, linéaire et séquentiel de production à un modèle négocié, flexible et transversal. Les apports sont de deux ordres. Premièrement, c'est particulièrement cette lignée qui met en évidence une évolution effective des modalités de production : élargissement du champ d'acteurs impliqués dans l'élaboration, apparition de préoccupations nouvelles en matière de management de projet, ouverture des systèmes d'expertises, importance du partenariat public-privé<sup>28</sup>. Deuxièmement, et ce faisant, elle contribue à désigner les points nouveaux à prendre en considération dans l'analyse des projets, notamment autour des questions de management de projet et de dispositif d'action (Chadoin *et alii*, 2000). Cependant, l'activité de définition des choix n'est pas au centre du travail ; au contraire, les intentions, programmes et formes urbaines et architecturales sont abordés et commentés en tant que décisions arrêtées et non au travers du processus de formulation des choix. En outre, les modes de raisonnement sont fortement imprégnés, d'une part, de l'acception traditionnelle de la notion de projet dans le champ urbain et de l'activité de conception qui lui est associée ; et, d'autre part, des catégories habituellement mobilisées dans l'analyse des projets. Or, on va voir que deux séries de recherche récentes concourent à remettre en question 1/ la pertinence des approches traditionnelles du projet et de la conception et 2/ le caractère opératoire des catégories de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre comme catégories centrales d'analyse.

### ***Pour un renouvellement des approches et catégories traditionnelles d'analyse***

Le caractère encore trop peu formalisé du projet urbain et la faible portée analytique actuelle de la notion ont pour corollaire de poser à la recherche un autre type de difficulté liée à la notion même de projet dans le champ urbain et à l'activité de conception qui lui est associée : pour être habituelles en urbanisme, elles prennent un caractère réducteur qui limite leur pertinence méthodologique.

---

<sup>27</sup> Les travaux du réseau Ramau (Réseau Activités et Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme) sont emblématiques de ce type de problématique centrée soit sur l'évolution des métiers de l'urbanisme, soit sur la compréhension des relations interprofessionnelles dans les projets. Voir, par exemple, les *Cahiers Ramau* n° 1, 2, 3 Paris, éditions de la Villette : 1/ « Organisations et compétences de la conception et de la maîtrise d'ouvrage en Europe », 2000 – 2/ « Interprofessionnalité et action collective dans les métiers de la conception », 2001 – 3/ « Activités d'architectes en Europe. Nouvelles pratiques », 2004.

<sup>28</sup> Voir, entre autres, le programme de recherche « Elaboration des projets architecturaux et urbains en Europe », initié par le PCA puis le PUCA, notamment le volume I « Les acteurs du projet architectural et urbain », PCA, 1997.



Le problème est de trois ordres. Premièrement, la notion de projet est professionnellement située. Elle désigne à la fois un groupe d'acteurs spécifiques, les maîtres d'œuvre dont l'architecte constitue historiquement la figure centrale ; un périmètre, celui de l'activité de conception de l'architecte ; et un objet, le produit de l'activité de conception de l'architecte. Deuxièmement, la notion de projet est également, et historiquement, associée au bâtiment, à la fois comme secteur économique et comme artefact. Troisièmement, les projets de bâtiments publics sont encadrés par la loi MOP (loi sur la maîtrise d'ouvrage publique) qui accorde une grande importance à la distinction entre deux acteurs clés dont elle précise les fonctions : le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Il s'agit avant tout de catégories juridiques et réglementaires. Le maître d'ouvrage « est la personne morale (...) pour laquelle l'ouvrage est construit. (...) Il est le responsable principal de l'ouvrage. (...) Il lui appartient de s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneur qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux »<sup>29</sup>. Tandis que le maître d'œuvre désigne celui qui conçoit l'ouvrage sur la base du programme préalablement formulé par le maître d'ouvrage.

La conjonction de ces trois points, à laquelle il faut ajouter l'importance économique du secteur du bâtiment, explique pourquoi, jusqu'à peu, l'essentiel de la recherche urbaine sur la transformation de l'espace a accordé une attention privilégiée aux projets de bâtiment (ou architecturaux) et au groupe professionnel des architectes ; a limité l'acception de l'activité de conception au travail des maîtres d'œuvre (principalement abordés par la figure de l'architecte) et a construit l'analyse des projets autour du maître d'ouvrage, du maître d'œuvre et de leur relation. Par ailleurs, même si la loi MOP vaut pour les ouvrages publics, cette approche est appliquée aux projets privés.

En face de cet état des lieux, trois remarques de taille invitent à déplacer les notions et approches habituelles.

Premièrement, on a vu que la notion de projet, telle qu'elle se diffuse depuis une vingtaine d'années veut introduire une rupture, plus ou moins marquée mais certaine avec son acception traditionnelle, tout particulièrement en ne limitant pas (plus) le projet au groupe professionnel

---

<sup>29</sup> Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, modifiée et complétée par les lois n° 88-1090 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 et n°91-662 du 13 juillet 1991, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP, article 2. Pour une contribution très éclairante sur la notion de maîtrise d'ouvrage, voir F. Lautier (2000), « La situation française : manifestations et éclipses de la figure du maître d'ouvrage » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol. 4, PUCA.

des architectes et, partant, à leur activité de conception. De la même manière, le constat d'une évolution effective des pratiques indique un renouvellement profond des acteurs impliqués dans la conception des projets, qu'ils soient praticiens ou non de l'espace. En outre, la redéfinition du processus de production de la ville porte sur les modes de formulation des choix d'intervention sur l'espace, alors que les aspects strictement urbanistiques (forme urbaine et architecturale) n'en sont qu'une des facettes.

Deuxièmement, même si chercheurs et professionnels s'accordent, y compris parmi les architectes, à reconnaître voire à promouvoir une rupture entre la notion actuelle de projet urbain et celle, plus ancienne, de projet, un programme de recherche récent<sup>30</sup> montre, d'une part, que les réflexions nouvelles sur le projet urbain restent largement imprégnées des modes de raisonnement qui dominent dans le bâtiment alors que les projets urbains (de territoire ou d'aménagement) ne sont pas réductibles aux projets de bâtiments. En effet, et d'autre part, si des recoupements problématiques ou analytiques sont possibles voire féconds pour la recherche, l'ensemble des travaux de ce programme convergent pour remettre en question les catégories d'analyse traditionnelles de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Ils aboutissent ainsi à la conclusion selon laquelle elles enferment l'analyse dans un cadre juridique éloigné des pratiques et sont inopérantes pour rendre compte de la variété des configurations d'acteurs observées ou pour rendre intelligibles les logiques d'action des acteurs de la conception et de la production des espaces et des ouvrages. Cela est constaté pour les projets de bâtiment et plus encore pour les projets urbains, qu'ils soient de territoire ou d'aménagement. En d'autres termes, les résultats de ce programme insistent pour considérer qu'il ne suffit pas de passer du « projet » au « projet urbain » ni de la « maîtrise d'ouvrage » à la « maîtrise d'ouvrage urbaine » pour pouvoir transposer, avec efficacité, les approches du bâtiment vers le champ urbain (Claude, 2001). D'autre part, ils indiquent qu'avec l'évolution des conditions et enjeux de la production de la ville et l'évolution concomitante des acteurs et des pratiques dans le processus de production, des déplacements sont désormais nécessaires, et en cours, pour conduire l'analyse des projets, y compris dans le bâtiment.

Troisièmement, un deuxième programme de recherche qui veut précisément s'inscrire en rupture avec les approches traditionnelles<sup>31</sup>, particulièrement en déconnectant l'analyse des projets urbains de celle des projets architecturaux et en limitant le recours aux catégories de

---

<sup>30</sup> Programme de recherche « les maîtrises d'ouvrage et l'élaboration de la commande » initié par le PUCA en 1996 ; pour un compte-rendu des recherches conduites dans le cadre de ce programme se reporter à M. Bonnet *et alii* (2001), *La commande... de l'architecture à la ville*, Tomes 1 et 2, PUCA.

<sup>31</sup> Programme de recherche du PUCA « pratiques de projet et ingénieries » initié en 1999 ; se reporter à R. Prost (2003) et S. Jouini (2003).

maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, illustre ces déplacements. A vocation prospective, notamment dans le cadre des projets urbains, il rend compte de nouveaux courants de recherche qui, depuis le milieu des années 1990 et surtout le début des années 2000 pour les projets urbains, renouvellent l'analyse de l'élaboration des projets en focalisant le raisonnement sur les pratiques et ingénieries de conception. Pour notre propos, ces recherches présentent l'intérêt de modifier l'approche traditionnelle de la conception. D'une part, elles remettent en question la césure habituelle entre programmation et conception et, partant, entre programme et projet. Cette césure est réactivée par la loi MOP : non seulement, elle place la programmation et le programme dans les mains du maître d'ouvrage et la conception et le projet dans celles du maître d'œuvre mais elle introduit aussi une linéarité et une séquentialité entre programmation et conception, la première constituant un préalable à la seconde. Comme le souligne R. Prost, la programmation serait ainsi caractéristique des phases amont tandis que la conception interviendrait en aval. Rejetant ce point de vue davantage ancré dans un cadre juridique que dans l'analyse des pratiques concrètes, l'auteur, s'appuyant sur plusieurs travaux empiriques, défend alors la position selon laquelle l'ensemble de la phase amont relève d'une activité de conception et ne se réduit pas à des problèmes de programmation (Prost, 2003). D'autre part, traitant la conception comme une activité, ou un processus, et non comme un « produit fini » à évaluer, ces recherches considèrent, et montrent, que la conception ne se limite pas non plus aux seules figures de l'architecte et de l'ingénieur, y compris dans le bâtiment<sup>32</sup>.

On assiste ainsi à un bouleversement considérable des approches. Pour R. Prost, l'ensemble de la phase amont relève d'une activité de conception et celle-ci ne se limite ni à un type de contenu – la forme urbaine – ni à un type d'acteur – l'architecte. Au contraire, « dans la phase amont, une multitude de pratiques de conception s'enchevêtrent : conception politique, socio-économique, organisationnelle, financière, juridique, urbanistique... » (Prost, 2003, p. 21)<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> C'est d'ailleurs dans le bâtiment que cette approche nouvelle de la conception a d'abord été développée ; voire notamment Gremap (1996).

<sup>33</sup> Même si l'on rencontre de plus en plus de voix pour convenir que le projet cesse d'être la propriété d'un créateur unique pour être le résultat d'un travail de conception collective car « le rôle des directeurs d'opération, des économistes, des bureaux d'études techniques, des paysagistes, de certains élus délégués, est plus important qu'autrefois » (Roux et Desmarest, 2001, p. 57), parler de conception c'est bien souvent encore parler de la conception urbanistique (ou de la forme urbaine et architecturale). L'analyse du projet s'exprime alors autour des notions de : trame, parcellaire, espace public, paysage, mobilier urbain... Cette transposition de l'approche traditionnelle des projets au champ urbain est particulièrement bien illustrée par la position de N. Eleb-Harlé dans son ouvrage, au titre alléchant, de « conception et coordination des projets urbains ». Les projets d'aménagement analysés y sont en effet essentiellement abordés au travers des discours et de l'intervention des architectes et, finalement, l'objet du travail porte sur la conception et la coordination *architecturales* des projets urbains. N. Eleb-Harlé (2000), *Conception et coordination des projets urbains*, Editions Recherches.

Dans une perspective similaire, des travaux menés dans le secteur du bâtiment modifient le périmètre du projet – et donc celui de la conception – en considérant que le projet recouvre « l'ensemble du processus qui se déploie depuis la formulation d'une demande de nouveau bâtiment au démarrage de l'exploitation de celui-ci. Ce périmètre correspond à ce que la profession du bâtiment désigne généralement sous le terme d'opération, le terme de projet désignant plus spécifiquement la phase de conception réalisée par l'architecte » (Gremap, 1996, p. 15). Dans le prolongement de ces travaux, S. Ben Mahmoud-Jouini précise que la conception intègre « l'ensemble des activités d'études qui s'étendent des expertises amont, comprenant entre autres la programmation et les études de faisabilité, à l'étude de l'exécution en passant par la définition architecturale et technique du produit à réaliser » (Ben Mahmoud-Jouini, 2003, pp. 13-14). Cette thèse, dont le déroulement est d'ailleurs contemporain de l'essentiel des travaux ici mobilisés, s'inscrit dans la lignée de ces approches.

Sur la base de ces déplacements problématiques et de ces remises en cause méthodologiques reste à préciser ce qui est ici entendu par projet et conception, à délimiter clairement le périmètre de la recherche au-delà de la seule restriction à l'aménagement urbain et à construire la grille d'analyse pour conduire l'investigation de l'élaboration des projets d'aménagement urbain.

## **B. LE PROCESSUS D'ELABORATION : PERIMETRE DE LA RECHERCHE, GRILLE D'ANALYSE ET ENQUETE**

### **1 - Définir le projet et délimiter le périmètre de la recherche**

***Le projet : une activité qui vise à faire advenir quelque chose qui n'existe pas encore et qui est partiellement déterminé***

En réponse à la grande ambiguïté qui caractérise la notion de projet dans le champ urbain, la nécessité de définir ce qui est ici entendu par projet s'impose. L'enjeu est double : clarifier la position de la recherche dans le champ ; donner des assises théoriques à l'investigation dans un contexte scientifique où le projet urbain n'est adossé à aucune théorie formalisée. Dans cet objectif, le premier choix opéré consiste à recourir au travail de J.P. Boutinet. Partant du constat selon lequel le projet est aujourd'hui une référence valorisée pour ne pas dire obligée dans différents champs d'action, J.P. Boutinet, dans une perspective anthropologique, traite le projet comme une figure emblématique de la culture postindustrielle exprimant, d'une part, une

forme d'action (individuelle ou collective) marquée de volontarisme et d'anticipation, incarnant une capacité à conduire le changement dans un environnement turbulent et, d'autre part, une forme existentielle tournée vers la quête de sens et d'un impossible idéal (Boutinet, 2001, pp. 11-19). En retenant de cette approche ce qui caractérise le projet en tant que figure singulière de l'action on le définira, avec J.P. Boutinet, comme une activité qui vise à faire advenir quelque chose qui n'existe pas encore, un futur souhaité mais encore partiellement déterminé et qu'il faut définir comme il faut identifier les moyens propres à le faire advenir.

Par ailleurs, l'auteur précise que la notion de projet contient une ambivalence consubstantielle : elle désigne aussi bien une démarche que le résultat poursuivi. Et même si, comme le souligne J.P. Boutinet, la première ne peut être déliée du second, cette définition focalise clairement l'attention sur la compréhension de l'activité en jeu et non sur le résultat poursuivi et atteint (ou non). Autrement dit, ce n'est pas le projet achevé qui intéresse mais le cheminement qui y conduit. De la même façon, en focalisant l'attention sur la compréhension de l'activité qui se déroule, cette définition privilégie également la notion de processus plutôt que celles d'acteurs, de rôles ou de structures, même si toute activité est conduite par un ou des acteurs.

En définitive, faire du processus d'élaboration des projets l'objet de ce travail revient, dans cette perspective, à s'intéresser à une activité qui vise à faire advenir quelque chose qui n'existe pas encore, qu'il reste à déterminer et qui demande l'identification des moyens propres à le faire advenir. Par la suite, on parlera indifféremment du « processus d'élaboration des projets » ou de « l'activité de projet ».

Ce choix ne vise pas du tout à imposer une norme sur la « bonne » définition du projet. Il est avant tout motivé par les orientations problématiques, elles-mêmes impulsées par l'enquête exploratoire, et qui refusent de neutraliser d'une part le problème du passage à l'acte et, d'autre part, la dynamique de l'activité de conception mise en jeu par la redéfinition du processus de production de la ville. Elles contribuent à vouloir suivre J.P. Boutinet qui, avec le « faire advenir » et avec « le partiellement déterminé », fait du projet une activité qui, précisément, vise à définir et concrétiser quelque chose qui n'existe pas encore. Opter pour cette définition, au moins à titre méthodologique, c'est, d'une part, intégrer les premiers résultats empiriques issus de l'enquête exploratoire qui invitent à penser que la question du faire advenir comme celle du partiellement déterminé ne se posent pas dans des termes identiques selon les cas et c'est, d'autre part, envisager une relation dialectique entre, d'un côté, la définition des intentions et des choix d'aménagement et, de l'autre côté, les ressources et contraintes du passage à l'acte.

**Phases amont et conception des projets d'aménagement urbain : détermination de l'unité d'exploration**

Une autre manière de positionner la recherche consiste à déterminer le périmètre de l'exploration. On a déjà précisé en introduction générale le choix de se limiter exclusivement aux projets d'aménagement urbain. Cela permet de clarifier le champ étudié en définissant la nature des projets concernés, la problématique développée n'étant pas dissociable de cette première délimitation. Trois aspects supplémentaires complètent la détermination de l'unité d'exploration.

- D'abord, circonscrire la recherche à l'aménagement urbain contribue aussi à préciser le périmètre concerné par les projets retenus. En effet, loin de l'approche traditionnelle du projet mais dans le prolongement des programmes de recherche explicités ci-dessus, le projet couvre ici l'ensemble du processus qui démarre avec la formulation d'une commande politique (les projets d'aménagement urbain étant toujours initiés, *a minima*, par les collectivités locales) et s'arrête lorsque l'ensemble des choix de viabilisation, d'aménagement des espaces et de construction des édifices et des infrastructures sont achevés et « mis en service » sachant que les projets d'aménagement urbain sont bornés dans le temps, même si les dates de fin sont souvent plus tardives que celles initialement prévues.
- Ensuite, cette recherche ne s'intéresse pas à l'ensemble du processus mais à celui qui caractérise les phases amont, définies comme les phases de « conception et d'élaboration » (Janvier, 2001) dont il est attendu qu'elles deviennent le lieu d'une activité d'élaboration collective pour définir les actions à entreprendre. En dehors du constat que le contenu de ces phases « de conception et d'élaboration » n'est guère caractérisé, le problème tient également dans le fait qu'aucun outil formalisé ne permet d'établir, *a priori*, où commencent et s'arrêtent ces phases amont. Dans ces conditions, on retiendra la convention méthodologique suivante :
  - on entendra par « phases amont » les phases de formulation des choix d'aménagement ;
  - en délimitera ces phases amont en s'appuyant sur le constat, issu de l'enquête exploratoire, selon lequel les projets étudiés ont en commun de se caractériser par une étape réglementaire cruciale qui autorise (ou non) la poursuite du projet sur la base des choix énoncés. En conséquence, on conviendra que les phases amont démarrent avec la décision politique d'engager le projet par la formulation d'une commande politique qui signe le lancement des études et s'arrêtent avec les autorisations

administratives qui figent les choix élaborés pour la transformation de l'espace sur le territoire considéré.

Il faut préciser que le travail d'élaboration ne s'arrête pas avec les autorisations administratives mais l'objet est alors de décliner les choix de transformation de l'espace préalablement arrêtés en prescriptions opérationnelles (i.e. pour l'étape propre de construction, rédaction des cahiers des charges pour les concepteurs des édifices et les entreprises de construction qu'il s'agisse de travaux de viabilisation des sols ou de bâti).

Il faut également préciser que la notion de phase a généralement une connotation négative car trop associée à l'idée de linéarité et de séquentialité du processus. Certes. Mais, d'une part, les projets d'aménagement sont toujours bornés dans le temps, en cas d'arrêt comme en cas d'aboutissement, ce qui signifie qu'il y a malgré tout un début et une fin, quelque chose qui précède autre chose, un amont et un aval. Et, d'autre part, la notion de phase n'implique pas nécessairement une vision séquentielle du processus dès lors que le raisonnement mis en œuvre intègre l'idée d'une relation potentiellement dialectique entre intentions et réalisations. C'est précisément ce que permet la définition retenue du projet en rendant indissociables, au moins à titre méthodologique, la question du « faire advenir » de celle du « partiellement déterminé »<sup>34</sup>.

- Enfin, rompre avec l'approche traditionnelle du projet, c'est également rompre avec celle de la conception. A la suite de R. Prost (2003) et S. Ben Mahmoud-Jouini (2003), on entend par conception toutes les activités qui entrent dans la définition des choix de transformation de l'espace et celle du processus de production. Les conséquences les plus immédiates sont de ne pas focaliser l'attention ni sur les dimensions urbanistiques (forme urbaine et architecturale) et techniques, ni sur l'architecte et l'ingénieur mais sur tous ceux qui, empiriquement, participent à ces activités, elles-mêmes à mettre à jour de manière empirique. On s'inscrit ici dans la lignée de H.A. Simon pour lequel s'intéresser à la conception, c'est s'intéresser à « l'invention d'artefacts permettant d'atteindre des buts » et s'intéresser aux concepteurs c'est s'intéresser à tous ceux qui imaginent « quelque disposition visant à changer une situation existante en une situation préférée » (Simon, 2004, pp. 201-207)<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Ce mode de délimitation est très éloigné de la délimitation habituelle adossée à la loi MOP qui déroule le processus de production d'un bâtiment (ou d'une infrastructure) selon l'ordre linéaire suivant : programmation, commande, projet, réalisation, évaluation. Dans ce cadre juridique, la phase amont couvre la programmation et la commande du maître d'ouvrage à un maître d'œuvre, l'entrée en scène de ce dernier enclenchant la phase aval.

<sup>35</sup> Première édition : 1969.

En définitive, l'unité d'exploration couvre la période et les activités qui vont de la commande politique d'un nouveau projet aux autorisations administratives et/ou réglementaires qui figent les choix d'urbanisation dans le cas de projets d'aménagement urbain. Il importe de comprendre que cette convention méthodologique vise d'abord à borner le cadre de l'enquête en délimitant clairement les frontières à l'intérieure desquelles l'exploration est conduite. Pour autant, les frontières de l'enquête ne correspondent pas nécessairement à celles de l'analyse : celle-ci peut recourir à des faits et des éléments qui débordent ces frontières dès lors qu'ils sont mobilisés par les acteurs pour rendre compte de leurs pratiques.

## 2 - Le recours au modèle industriel du projet

### ***La théorisation de l'activité de projet par les sciences de gestion : un guide d'investigation***

Définir le projet et délimiter l'unité d'exploration constituent les premiers éléments de la construction d'un cadre d'analyse systématique pour étudier le processus d'élaboration. Le recours à ce que l'on appellera, par commodité, le « modèle industriel du projet » en fournira les outils complémentaires. L'objectif est de se doter d'une « armature intellectuelle » pour décliner en questions et catégories opératoires l'exploration de l'activité de projet. Il importe alors de souligner deux points. La démarche mise en œuvre avec le recours aux sciences de gestion et leur théorisation de l'activité de projet veut d'abord rappeler qu'un modèle « est une représentation idéalisée dont on présume qu'elle peut permettre de mieux comprendre certaines situations réelles, à condition de prendre conscience des simplifications que sa construction introduit. Il possède la double propriété d'être général – dans la mesure où il peut s'appliquer à des contextes spatio-temporels divers et – idéal – pour autant qu'il ne s'applique textuellement à aucune réalité concrète »<sup>36</sup>. Ensuite, et même si cela a déjà été précisé en introduction générale, il faut rappeler que ce recours correspond à une démarche pratiquée en sciences sociales qui « se fonde sur la reconnaissance d'une similitude, d'une correspondance, d'une homologie structurelle entre des propriétés partielles de deux espaces dont l'un, mieux connu, pourra être momentanément constitué comme guide d'investigation du second »

---

<sup>36</sup> R. Boudon (1998), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Encyclopedia Universalis et Albin Michel, p. 724.



(Berthelot, 1990, p. 127). Cette fonction de « guide d'investigation » constitue exactement le statut de l'usage du modèle industriel du projet<sup>37</sup>.

Mais, avant de faire fonctionner ce guide, on commencera par exposer succinctement pourquoi le thème du projet émerge dans le champ industriel, comment il est défini et abordé par les sciences de gestion ainsi que le type de problématique auquel il donne lieu, particulièrement autour des questions de conception et d'innovation.

***Le projet et la gestion des processus de conception : une réponse aux nouveaux enjeux concurrentiels de l'entreprise***

Depuis les années 1980, les critères d'efficacité et d'avantages concurrentiels des entreprises se modifient sous l'effet d'une série d'évolutions. La concurrence s'intensifie, les marchés sont saturés, la clientèle est volatile et exigeante, la consommation se fragmente en des cibles plus étroites, l'entreprise doit jouer avec un environnement imprévisible et instable alors que son succès a longtemps été lié à sa puissance d'anticipation du marché, les nouveautés sont rapidement copiées... Ces transformations ont pour résultat de voir les pressions sur les coûts et les délais de mise sur le marché des produits peser encore plus lourdement et de faire du développement de nouveaux produits et services un facteur décisif de la capacité concurrentielle de l'entreprise. La « guerre de la diversité » vient rejoindre la « guerre des prix et des délais » et, si l'innovation a toujours été définie comme un moteur du développement industriel, elle prend désormais le rang de facteur clé dans la compétitivité, voire celui de condition à la survie de l'entreprise. Selon la formule très explicite de C. Navarre, ces mutations ont pour conséquence de voir les entreprises passer de « la bataille pour mieux produire à la bataille pour mieux concevoir » (Navarre, 1992). La radicalisation de ce contexte, avec les années 1990, confirme ce tournant en focalisant encore davantage les enjeux sur la capacité

---

<sup>37</sup> On s'éloigne donc ici des approches parfois rencontrées dans le champ urbain dont la tendance est de recourir au modèle industriel du projet pour préconiser le transfert des modes d'organisation observés dans des contextes industriels et formalisés par les sciences de gestion. C'est par exemple le cas de F. Ascher qui, « s'inspirant » de l'ingénierie concourante, milite pour la mise en place d'un « urbanisme concourant » pour organiser les projets urbains (Ascher, 2001). La prescription de cet « urbanisme concourant » doit être examinée avec attention ne serait-ce que parce que les mérites annoncés de cette méthode de conception, non fondés empiriquement, demandent encore à être validés dans le champ urbain. Par ailleurs, cette invitation au transfert soulève au moins une objection méthodologique. En effet, un examen attentif de l'ingénierie concourante indique que ses principes de fonctionnement et d'efficacité sont subordonnés à la dynamique des projets industriels et aux enjeux et conditions de compétitivité des entreprises. Or, dans le champ urbain, le processus d'élaboration et la dynamique des projets sont précisément encore très mal connus. Le travail mis en œuvre dans cette recherche et la contribution qu'il prétend apporter à la compréhension de l'activité de projet dans l'aménagement urbain peuvent fournir quelques éléments de réflexion à ce débat même s'il ne s'agit pas là d'un objectif poursuivi ni de la vocation de l'usage du modèle industriel.

d'innovation intensive (contraintes renforcées de mise sur le marché d'un flux continu de nouveaux produits).

Ces nouvelles conditions concurrentielles, ici retracées à très grandes lignes, entraînent des transformations profondes à l'intérieur des entreprises pour augmenter la capacité à remplir ces enjeux d'innovation répétée. Elles enclenchent ce que les gestionnaires nomment la « révolution de la conception » et expliquent le développement puis la généralisation de l'activité de projet dans différents secteurs industriels. Dans le même temps, elles sont à l'origine de nouveaux courants de recherche en sciences de gestion pour contribuer à l'identification, la compréhension et la théorisation des mutations en cours et des processus mis en jeu.

### ***Projet, management de projet, conception et innovation : quels liens ?***

Les projets ont, bien sûr, toujours existé mais ils changent de statut, d'exceptionnels, ils deviennent incontournables, traduisant pour les entreprises le passage d'une gestion d'opérations à un management par projet. La différence entre ces deux types d'activités, l'opération et le projet, est importante. Les opérations désignent les activités permanentes, répétitives et standardisées de l'entreprise, fondées sur des processus connus et stabilisés alors que les projets concernent l'élaboration de nouveaux produits et se distinguent par leur caractère temporaire et non répétitif<sup>38</sup>. Par ailleurs, l'activité d'opération s'étend de la production du produit à sa mise sur le marché et son retrait tandis que le « cycle de vie du projet court de la naissance de l'idée ou du concept à l'arrivée du produit sur le marché » (Garel, 2003, p. 11). Enfin, selon la définition devenue courante proposée par le groupe Ecosip<sup>39</sup>, le projet se comprend comme « une création collective, organisée dans le temps et dans l'espace, en vue d'une demande » (Ecosip, 1993, p. 18). Fondamentalement, cela signifie que le projet d'une part, renvoie à une activité de conception et, d'autre part, est inséparable de l'idée de nouveauté et de singularité. Autrement dit, il constitue l'activité dans le cadre de laquelle il s'agit de concevoir et de mettre sur le marché un nouveau produit (qu'il s'agisse d'un produit radicalement nouveau ou seulement reformulé comme, par exemple, un nouveau type ou une nouvelle fonction de machine à laver).

Ce lien entre projet, conception et innovation explique l'importance prise par la question du management de projet (ou pilotage des projets) depuis les années 1980. En effet, passer de la

---

<sup>38</sup> Pour une comparaison plus détaillée de l'opération et du projet se reporter à Declerck R. *et al* (1983), *Méthode de direction générale : le management stratégique*, Paris, Hommes et Techniques.

<sup>39</sup> Réunissant chercheurs et industriels sur le thème du management de projet au début des années 1990.

« bataille pour mieux produire à la bataille pour mieux concevoir » a pour corollaire de voir la question de l'efficacité des processus de conception devenir aussi importante que l'a été celle des processus de production<sup>40</sup>. Elle va, dès lors, susciter un important effort de rationalisation. Cet effort de rationalisation s'oriente initialement autour de la gestion de projet. La gestion de projet renvoie à une approche instrumentale du pilotage des projets et concerne les outils et techniques de planification des tâches, suivi des objectifs, affectation et contrôle des ressources. Si l'importance de l'instrumentation de gestion est reconnue, nombre de chercheurs et praticiens affirment dans les années 1980 qu'elle est pourtant insuffisante et considèrent que la maîtrise des projets interroge l'efficacité des pratiques organisationnelles. Ils remettent en cause l'organisation par fonction, la standardisation des procédures, l'intervention séquentielle et cloisonnée des compétences et la coordination par le contrôle et la hiérarchisation propres aux modalités d'organisation de l'activité d'opération et caractéristiques du modèle taylorien d'organisation du travail (Jolivet et Navarre, 1993 ; Jolivet, 1998). Il est désormais entendu que le succès d'un projet puise, certes, dans les outils de gestion mais dépend d'abord de ses modalités organisationnelles.

C'est à ce mouvement de rationalisation des processus de conception que correspond l'ingénierie concourante, nouveau modèle d'organisation du travail dans le cadre des projets<sup>41</sup>. Et c'est dans ce contexte que les sciences de gestion se préoccupent de comprendre et théoriser l'activité de projet et le management de projet à partir de l'étude empirique de

---

<sup>40</sup> Avec, par exemple, l'importance des réflexions sur le processus de production autour des notions de « juste à temps », « production flexible », « qualité totale ».

<sup>41</sup> Pour une histoire de la rationalisation de la gestion et du management de projet se reporter à C. Navarre (1993) et pour une analyse des modèles gestionnaires et de leur adaptation aux processus de conception, voir C. Midler (1996a). Le développement d'un nouveau courant de recherche sur le projet, le management de projet et l'ingénierie concourante prend racine dans les travaux fondateurs de H. Takeuchi et I. Nonaka (1986), « The new new product development game », *Harvard Business Review*, janvier-février, pp. 152-159 et l'industrie automobile japonaise qui fait preuve d'écarts de performance importants par rapport aux américains et européens. C'est la compréhension et la formalisation du modèle japonais qui lance véritablement ce nouveau courant de recherche et le concept d'ingénierie concourante. D'abord porté par K.B. Clark et T. Fujimoto (1991), *Product development performance. Strategy, organisation and management in the world auto industry*, Harvard Business School Press, Cambridge et S.C. Wheelwright et K.B. Clark (1992), *Revolutionizing product development : quantum leaps in speed, efficiency, and quality*, The Free Press, New-York, il est ensuite relayé et développé en France, particulièrement par C. Midler (1993a).

différents contextes industriels (automobile, industrie pharmaceutique et chimique, bâtiment, notamment)<sup>42</sup>.

Cette présentation succincte permet de préciser que les sciences de gestion intéressent cette thèse parce qu'elles proposent une théorisation de l'activité de projet comprise comme une activité de conception et une formalisation du pilotage de ce type d'activité. Cela signifie que, dans un contexte scientifique où le projet urbain souffre d'un déficit théorique et méthodologique, l'usage du « modèle industriel du projet » repose sur l'idée que les sciences de gestion sont stimulantes pour la réflexion dans la mesure où projets industriels et projets urbains placent la conception collective, le pilotage de cette activité et les enjeux d'innovation au cœur de leur problématique respective. Ce n'est donc pas le modèle d'action qui est ici visé mais ce que sa théorisation enseigne sur les processus de conception et leur pilotage.

Le modèle industriel du projet et les théories de la conception et de l'innovation auxquelles il s'adosse fournissent ainsi une assise théorique pour achever la construction d'un cadre d'analyse systématique et conduire l'investigation de l'activité de projet dans l'aménagement urbain.

---

<sup>42</sup> Si l'ingénierie concourante incarne aujourd'hui un véritable standard du management de projet (Garel, 2003), on assiste, avec la décennie 1990, à un renouvellement des réflexions, notamment autour de l'émergence de travaux de recherche plus directement focalisés sur la compréhension et la modélisation des processus de conception et d'innovation. S'éloignant des approches qui traitent l'innovation comme le résultat ou la « qualité » du produit, des problématiques nouvelles se déploient en abordant l'innovation en tant que processus et au travers des activités qui la produisent : le projet, la conception, la recherche et développement (R&D). Le questionnement se tourne davantage vers des problèmes de production de connaissances nouvelles, apprentissage, capitalisation et vers un intérêt croissant des chercheurs et industriels pour engager de nouveaux efforts de rationalisation sur la question du management des connaissances en amont du cadre des projets. Les réflexions portent alors, et par exemple, sur les modes d'organisation de la conception à l'échelle de l'ensemble de l'entreprise (Ben Mahmoud-Jouini, 1998) ou encore sur l'organisation des fonctions de recherche et développement (Weil 1999). Ainsi, « la place croissante prise par l'innovation dans la compétition entre les firmes est à l'origine d'un mouvement de rationalisation des processus de conception qui se déploie de l'aval (projet de développement de nouveaux produits) vers l'amont (recherche et avant-projets). (...) La firme ne peut plus se contenter de gérer efficacement quelques projets. Pour commercialiser un flux régulier de produits toujours plus innovants, c'est l'ensemble du processus de conception, de la définition de la stratégie d'entreprise à l'organisation de la recherche qui doit être repensé » (Lenfle et Midler, 2003, pp. 65-66).

### **3 - Du modèle industriel du projet à l'exploration du processus d'élaboration des projets d'aménagement urbain : grille d'analyse**

#### ***La situation de projet***

On entend par situation de projet la situation dans laquelle il s'agit de définir et de faire advenir quelque chose qui n'existe pas et qui est partiellement déterminé. Le choix de prêter une attention privilégiée à la caractérisation des situations dans laquelle le processus d'élaboration se déploie rejoint d'abord le paradigme actionniste qui positionne le contexte d'action comme une catégorie clé d'analyse. Ce choix rejoint également l'approche de J.P. Boutinet qui considère que le projet émerge d'une confrontation entre les finalités poursuivies par les auteurs du projet et la situation toujours singulière dans laquelle s'inscrit l'action. J.P. Boutinet parle alors d'un compromis entre « le souhaitable » qui renvoie aux finalités des acteurs et « le possible » qui renvoie aux caractéristiques de la situation (Boutinet, 2001). Il rejoint enfin le modèle industriel du projet qui insiste également sur la singularité des projets liée au caractère déterminant des variables exogènes mais aussi aux spécificités « propres à l'entreprise, au secteur ou au type d'innovation développé. Les recherches en cours dessinent ainsi les contours d'une théorie contingente du management de la conception » (Lenfle et Midler, 2003, p. 66)<sup>43</sup>. Partant, il s'agit d'explorer le processus d'élaboration en examinant, dans chaque cas, ce qui caractérise les situations de projet et comment ces caractéristiques interviennent sur la relation intentions/passage à l'acte.

Ces informations sur la situation dans laquelle les acteurs déploient leur action ne doivent pas être vues comme des détails destinés à ajouter quelque couleur locale à la description mais comme l'identification des « conditions contextuelles dans lesquelles les choses que nous étudions – les relations que nous dévoilons, les processus sociaux généraux que nous sommes si fiers d'avoir découverts – existent. (...) D'une manière plus formelle encore, disons que les conditions contextuelles d'un événement, d'une organisation ou d'un phénomène sont cruciales pour qu'il apparaisse ou qu'il existe, et qu'il le fasse sous telle forme particulière. Expliciter ces conditions aide à produire une analyse plus riche et à fournir de meilleures explications » (Becker, 2002, p. 100).

---

<sup>43</sup> D'une manière plus générale encore l'étude du rapport entre contexte d'action et modèle de gestion est au cœur des approches développées par les sciences de gestion.

Par ailleurs, la caractérisation de ces situations ne vise pas l'exhaustivité pas plus qu'elle ne repose sur une catégorisation *ex ante* des « paramètres » de la situation. En effet, dans le cadre du schème actanciel et de la posture inductive qui président à la démarche développée dans ce travail, il s'agit de relativiser tous les déterminismes, contraintes et opportunités posés de manière abstraite et absolue pour, au contraire, privilégier une mise à jour empirique des paramètres effectivement actualisés dans les pratiques. Autrement dit, il s'agit d'aborder la situation telle qu'elle est perçue par les acteurs et intervient dans la production de leur activité. Cette considération est prolongée par J. Girin qui précise que les situations de gestion – i.e. les situations qui réunissent des participants devant accomplir dans un temps déterminé une action collective conduisant à un résultat soumis à un jugement (dont le projet est une des figures) – ne sont pas à étudier « en elles-mêmes, dans toutes leurs dimensions, mais en relation avec la manière dont les participants agissent » (Girin, 1990, p. 149). Par ailleurs, ce sont les actions effectives des participants qui permettent d'appréhender la situation de gestion (ibid.). Ainsi, si l'on admet avec les théories de l'action que les comportements « sont une réponse toujours raisonnable et contingente aux données perçues de la situation, ces comportements peuvent être utilisés comme indicateurs et outils de découverte de ce contexte » ou, ici, des indicateurs de la situation de projet (Friedberg, 1993, p. 214). Enfin, avec l'idée de « situation de projet » on peut « distinguer les motifs des contextes d'action. Les motifs sont constitués par ce qui est susceptible d'être explicité comme intention d'action, tandis que les contextes désignent ce qui détermine les choix qui sont faits » (Girin, 1990, p. 156).

La caractérisation de la situation de projet sera donc conduite au vu « de la manière dont les participants agissent » mais il reste encore à délimiter le champ des acteurs à examiner ainsi que celui de leurs actions. En effet, et premièrement, parler d'acteurs ne renvoie pas à une métaphysique ou à une vision normative sur ce qu'est un acteur : ici, est acteur, celui qui participe au champ d'action considéré et dans la mesure où son comportement a une influence sur ce champ d'action<sup>44</sup>. Et, au départ, rien ne permet de décider, *a priori*, qui sont les individus concernés par le champ d'analyse, ils n'apparaîtront que dans le processus de recherche. De la même manière, la définition du champ d'action à prendre en compte n'est pas davantage donné mais construit par les questions de recherche. En conséquence, la délimitation des acteurs et du champ d'action pertinents est donc le fruit d'une convention de recherche. Deuxièmement, « Thomas Kuhn nous a montré que nos observations ne sont jamais 'pures' car elles sont toujours informées par nos concepts : nous voyons les choses sur lesquelles nous avons déjà des idées, et nous ne pouvons voir les choses pour la description desquelles nous ne

---

<sup>44</sup> Cela n'est pas contradictoire avec la reconnaissance du fait que les capacités d'action ne se valent pas et qu'il peut y avoir une évolution de ces capacités d'actions en cours d'action. Par ailleurs, avec les théories de l'action, l'acteur peut être individuel ou collectif.

disposons d'aucun mot ni d'aucune idée. (...) Nous avons à notre disposition un vaste choix de types de représentations<sup>45</sup> différentes (...) de nombreuses images de la manière dont fonctionne le monde social (...) Chacune de ces images nous aide à découvrir certaines choses et nous empêche d'en découvrir d'autres » (Becker, 2002, pp. 47-48). C'est précisément dans la construction de ces « images », la construction des conventions de recherche, la délimitation du champ des participants et celui de leurs actions que le modèle industriel du projet va être mobilisé. Pour construire la grille de questionnement, on interrogera donc les réflexions et les théorisations développées par les sciences de gestion autour de l'activité de projet et de son management pour en dégager des apports théoriques et des pistes d'investigation.

Quatre grandes dimensions retiennent plus particulièrement l'attention<sup>46</sup> :

- la question de la dynamique de l'activité de projet dans le temps ;
- la question des spécificités de l'activité de conception ;
- la question de l'organisation de l'activité de projet ;
- la question de l'innovation.

### ***La question de la dynamique de l'activité de projet dans le temps***

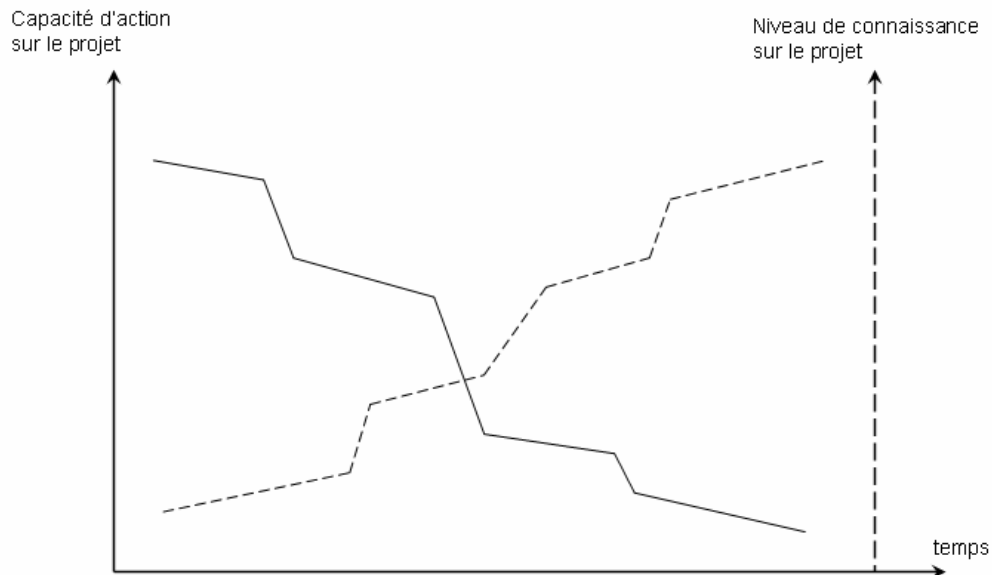
Outre la distinction entre les activités d'opération et les activités projet pour identifier et comprendre les spécificités de ces dernières, une des formalisations largement partagée par les sciences de gestion correspond à la modélisation de l'activité de projet dans le temps (Midler, 1993a) et dont le schéma ci-dessous rend compte (figure 1).

---

<sup>45</sup> Par « représentation » H. Becker fait référence aux paradigmes, théories, concepts et catégories mobilisés par le chercheur.

<sup>46</sup> Il va de soi que les apports et pistes d'investigation finalement retenus sont issus d'un processus de recherche itératif entre, d'un côté, l'enquête exploratoire et l'interprétation des premiers résultats empiriques et, de l'autre côté, les approches à mobiliser dont le choix repose sur leur capacité à fournir « ces images » pour « lire » le matériau recueilli et poursuivre l'exploration.

**Figure 1 : Dynamique de l'activité de projet dans le temps**



Source : C. Midler, 1993a, p. 98.

Le caractère non répétitif du projet et le caractère borné de son déroulement temporel (avec un début, même s'il est parfois difficile à situer exactement, et une date de fin annoncée *ex ante* (même si elle peut changer dans le cours du déroulement) expliquent pourquoi le projet est décrit comme un processus au déroulement irréversible. Cette dimension est essentielle dans l'analyse opérée par les sciences de gestion. Trois points semblent alors importants à retenir.

- Premièrement, l'activité de projet se comprend comme une activité qui procède de l'articulation entre deux processus :
  - un processus d'exploration et d'acquisition d'informations qui permet d'accumuler des connaissances sur le projet et, ce faisant, de réduire l'incertitude, sachant que le périmètre des « informations » est très large : il concerne aussi bien les objectifs à atteindre, les tâches à réaliser, les ressources à mobiliser, l'environnement commercial, politique, réglementaire du projet, les partenaires et les types de relations à nouer avec eux ... (Courtot, 1998, p. 57) ;
  - un processus d'action (ou de décision) qui réduit l'étendue des marges de manœuvre au fur et à mesure que des choix sont opérés : « plus le projet avance dans le temps, plus les



degrés de liberté sur celui-ci diminuent, du fait de l'irréversibilité des décisions prises, du temps et des ressources consommées » (Courtot, 1998, p. 36).

Cela invite à orienter l'exploration vers la compréhension de la relation entre connaissances et action, le processus d'acquisition d'information et le processus de décision entretenant une relation dialectique.

- Deuxièmement, cette formalisation de l'activité de projet qui fait de l'examen de la dynamique entre connaissances et action une piste majeure prend d'autant plus de sens que, dans le cadre du modèle industriel du projet, elle constitue un fondement central du pilotage des projets. Ainsi que l'explique C. Midler, « la question du pilotage d'un projet peut alors se décrire comme celle de l'articulation de ces deux processus d'action (ou de décision) et d'acquisition de connaissances, par lesquels on passe d'une situation où l'on peut tout faire mais où l'on ne sait rien, à une situation où l'on sait tout, mais où il ne reste plus guère de degrés de liberté » (Midler, 1993b, p. 21). Et, face aux objectifs d'optimisation de la conception des projets, notamment en terme de réduction des délais de conception, l'enjeu du pilotage des projets consiste à accélérer la convergence des projets en agissant sur ces deux processus.
- Troisièmement, cette dynamique de l'activité de projet dans le temps est enfin intéressante pour l'investigation parce qu'elle contient également l'idée de phasage. D'une part, un projet se caractérise par une succession de phases dont les modalités de passage diffèrent selon les projets mais également à l'intérieur d'un même projet (elles ne posent pas les mêmes problèmes, ne sont pas exposées aux mêmes risques, ne suivent pas la même logique). D'autre part, les enjeux et modes de pilotage varient d'une phase à l'autre. Ainsi, pour C. Midler (1993c, p. 87) :
  - « en phase amont, le problème est de susciter au maximum l'exploration des possibles (...) il s'agit de faire 'remonter' au maximum la courbe de connaissance sur le projet pour améliorer la pertinence des décisions de 'gel' du projet (c'est à dire qu'elles soient à la fois le moins sous-optimum par rapport à l'ensemble des possibles et le moins sujettes à remise en cause tardive » ;
  - la phase des gels, i.e. le moment des décisions irréversibles sur le projet où l'enjeu est de verrouiller le projet et de clore les débats ;
  - la phase de réalisation ou de passage à l'acte où les délais deviennent la variable structurante.

### ***La question des spécificités de l'activité de conception***

La question de la relation et de l'articulation connaissance/action amène à une autre piste qui, au vu de l'enquête exploratoire, paraît intéressante à suivre : l'analyse de l'activité de projet et de son pilotage est également indissociable du fait que l'on a affaire à une activité de conception. Il faut ici préciser que les activités de conception constituent un champ de recherche qui connaît des développements importants depuis une dizaine d'années, particulièrement en raison des nouvelles conditions concurrentielles des entreprises explicitées ci-dessus. Abordées par différentes disciplines (ergonomie, économie, sociologie, sciences de gestion...) et selon différents angles d'approches (échelle individuelle ou collective de la conception, approche en tant que processus ou résultat...), les recherches se déploient également dans des secteurs variés et s'intéressent à des moments et/ou des acteurs différents et/ou privilégient certains mécanismes des processus de conception. Dans le cadre de ce travail, le propos n'est pas d'entreprendre de présenter et discuter les théories de la conception mais de les envisager dans une perspective pratique pour guider l'investigation empirique. Dans cette optique, on se limitera aux grandes lignes qui peuvent aider à l'exploration de la relation entre connaissances et action dans le processus d'élaboration des choix et de la relation entre activité de conception et mode de pilotage des projets.

Comme le souligne S. Ben Mahmoud-Jouini, « la conception ne renvoie pas à un champ de littérature stabilisé » (Ben Mahmoud-Jouini, 1998, pp. 207)<sup>47</sup>. Dans ce contexte, on s'appuie ici sur les approches pour lesquelles « la spécificité de la conception est que l'objet, support de cette activité, n'est pas connu au départ. C'est justement son objectif et son enjeu de le définir. Il faut passer d'un mot ou d'une phrase qui désigne l'objet à la définition d'un artefact physique, sous forme de prescriptions, qui puisse être fabriqué et utilisé par d'autres que par les concepteurs. (...) Elle s'inscrit dans le temps mais n'est jamais totalement planifiable, elle construit elle-même son itinéraire et il n'est même pas sûr que son point d'arrivée corresponde à la phrase de départ. Les concepteurs doivent générer simultanément l'espace des choix et des contraintes pour aboutir à un compromis, en mobilisant les savoirs dont ils disposent, ou en inventant de nouveaux s'ils le jugent nécessaire. Ils s'orientent ainsi d'étape en étape au gré de leur exploration. Ce processus se déroule sous la contrainte d'une validation qui impose un principe de réalité à l'objet en cours de conception. Cette définition ne signifie pas que la

---

<sup>47</sup> Il est généralement reconnu que le programme d'une science de la conception trouve ses fondements dans le travail précurseur de H.A. Simon qui met l'accent sur l'étude du processus de représentation du problème et de sa relation avec le processus de recherche de solutions (Simon, 2004). Même si les nombreuses recherches qui se déploient depuis une vingtaine d'années dépassent aujourd'hui certaines propositions de H.A. Simon grâce à la multiplication de travaux empiriques, elles s'inscrivent cependant, au moins partiellement, dans le prolongement de cette posture.

conception prendra toujours la même forme et que son organisation sera confrontée aux mêmes problèmes » (Weil, 1999, Tome 2, pp. 267-268).

Cette caractérisation de l'activité de conception amène plusieurs précisions importantes :

- La conception place les acteurs dans une situation dans laquelle il n'existe pas, au préalable, de représentation claire ni du problème ni de sa solution ; il n'y a pas non plus de solution unique et optimale mais toujours une pluralité de solutions acceptables ; elle ne peut être structurée ni *a priori* ni de manière définitive, il n'existe pas de chemin prédéterminé (Darses et Falzon, 1996). La conception renvoie donc à une situation profondément marquée par l'incertitude : sur les objectifs à atteindre, les moyens à utiliser, les modalités de validation, les interactions entre les systèmes composants l'objet à produire. Ce degré d'inconnu peut varier d'une situation à l'autre mais l'activité des concepteurs est tournée vers la réduction de l'incertitude (Weil, 1999).
- La conception procède alors :
  - par exploration et formulation dialectique du problème et de sa solution ; cette formulation dialectique s'élabore au fur et mesure du déroulement de l'activité selon un processus tourbillonnaire (par opposition à linéaire et séquentiel) (Akrich *et al.*, 1988) et selon un mécanisme que C. Midler qualifie de « focalisation progressive » (Midler, 1996a) ajoutant par là l'idée de convergence à celle de tourbillon et que B. Weil précise encore par l'idée de focalisation sur une image crédible (Weil, 1999) ;
  - par la collecte et la combinaison nouvelles de connaissances existantes et/ou la production de connaissances nouvelles (Weil, 1999) ;
  - par évaluation et validation des solutions possibles : évaluation de la conformité avec des décisions antérieures, évaluation des conséquences possibles ou des effets induits des choix, évaluation des problèmes ou au contraire des possibilités nouvelles induites, soumission à des épreuves de vérité ou de validité (Schön, 1988 ; Weil, 1999) ;
  - en entretenant une « conversation réflexive avec la situation » (Schön, 1988). Cette image veut mettre l'accent sur l'idée selon laquelle le processus de conception avance en testant les effets des choix sur la situation et en réagissant à la situation qui intervient activement dans la formulation et reformulation du problème et la génération des solutions ;
  - par élaboration de compromis entre concepteurs, le compromis étant alors décrit comme un mécanisme central du processus de conception, « on le retrouve derrière tous les choix de conception (...), rares sont les circonstances où il ne faut pas composer avec des contraintes antagonistes et jouer sur différents registres de la performance » (Weil,

1999, tome 1, p. 281). Les termes du compromis n'arrivent pas tous en même temps (apparition d'exigences ou de contraintes nouvelles, entrée en scène de nouveaux concepteurs...) ; l'élaboration du compromis procède sur la base de prescriptions réciproques entre concepteurs<sup>48</sup>, la construction d'argumentaires et d'épreuves de vérités pour valider la faisabilité ou viabilité du compromis élaboré selon un processus où « simultanément on conçoit l'objet, la connaissance sur l'objet et les dispositifs de validation » (Weil, 1999, tome 1, p. 286).

### ***La question de l'organisation des projets***

#### ➤ L'ingénierie concourante

Même si les chercheurs en sciences de gestion s'accordent à convenir que les modèles de gestion observés sont relatifs aux singularités contextuelles et, qu'en matière de management de projet, il n'existe pas de « one best way », l'ingénierie concourante (IC), ou modèle concourant, formalise le mode d'organisation dominant des projets dans différents contextes industriels. Il ne faut pas perdre de vue que l'introduction d'un modèle concourant d'organisation du travail est inséparable des facteurs de compétitivité des entreprises auxquels l'ingénierie concourante veut apporter réponse en visant l'optimisation des projets et plus précisément encore la réduction des délais et des coûts de conception ainsi que l'amélioration de la qualité des produits. Ses grands principes sont contenus dans la proposition suivante : « c'est une démarche qui organise la mobilisation des intervenants sur les objectifs du projet (le terme de concourant évoque l'idée de courir ensemble vers le même but). Elle se traduit d'abord par l'existence d'un acteur-projet fort, qui va incarner, du début à la fin, l'identité du futur produit et le porter en faisant valoir l'importance de ses particularités. Elle se caractérise aussi par le croisement des différents points de vue concernés par le futur produit. La réussite des innovations passe en effet généralement par le compromis entre des logiques souvent conflictuelles : celles du marketing, du designer, de l'ingénieur, du fabricant et du commerçant. Ce croisement qui doit dépasser les frontières de l'entreprise en impliquant les fournisseurs intervient avant le 'gel' des principales décisions, d'où l'un des maîtres mots de l'ingénierie concourante : l'anticipation » (Midler, 1996b, p. 34). On peut en retenir trois principes clés :

---

<sup>48</sup> Cette notion de rapports de prescriptions réciproques est énoncée par A. Hatchuel qui, dans le processus de conception, s'intéresse aux relations entre acteurs. Il décrit alors le processus de conception comme un processus d'apprentissage et considère que les relations entre concepteurs relèvent d'un rapport de prescription réciproque (chaque concepteur étant prescripteur et prescrit) (Hatchuel, 1994). Cet angle d'approche n'est pas au cœur de la démarche de ce travail qui ne s'intéresse pas de manière privilégiée aux relations d'acteurs dans le processus de conception mais au processus d'élaboration des projets d'aménagement urbain.

- L'IC est d'abord une innovation organisationnelle en rupture avec les modes classiques d'organisation du travail. Elle consiste à faire remonter en amont l'ensemble des points de vue impliqués par le produit, internes à l'entreprise mais également les partenaires fournisseurs et sous-traitants<sup>49</sup> : « le modèle de la concurrence rompt avec la linéarité et la séquentialité de la conception taylorienne en introduisant un dialogue et une négociation entre les différentes expertises tout au long du processus de conception. Le modèle linéaire ne permet pas de trouver les bons compromis car l'irréversibilité empêche les acteurs de l'aval de peser sur les choix. Dans l'ingénierie concurrente, la coordination cherche à permettre l'expression de tous les points de vue très tôt » (Midler, 1996a, p. 77). Il s'agit d'éviter les risques de remise en cause tardive aux conséquences potentiellement désastreuses dans une situation de déroulement irréversible, notamment en intégrant en amont les contraintes qui interviendront en aval.
- Ensuite, l'IC affiche pour démarche de concevoir de manière conjointe et interactive le produit et son processus de production i.e. qu'elle veut promouvoir une exploration et une définition simultanée et interactive des « finalités » et des solutions pour les atteindre, des objectifs et des moyens (ibid.).
- Enfin, l'IC se caractérise par la mise en place d'une nouvelle figure au sein de l'entreprise : la direction de projet (ou acteur-projet). Structure spécifique et contingente, elle englobe le directeur de projet ainsi que la dimension collective que peut prendre la direction de projet, elle recouvre des configurations variées selon les cas et, éventuellement, au cours du déroulement d'un même projet.

L'ingénierie concurrente n'intéresse pas ici le propos en tant que modèle d'action qu'il s'agirait de retrouver ou non dans le cas des projets d'aménagement urbain mais en tant qu'elle fournit des catégories d'analyse pour explorer la variété des configurations organisationnelles mises en évidence par ailleurs dans le cas des projets urbains (cf. infra). Elle invite ainsi à se poser la question de savoir quels sont les acteurs directement impliqués dans le processus d'élaboration du projet, à examiner selon quels modes de coordination leur coopération est organisée, à quel moment ils interviennent dans le projet et au nom de quelle expertise, avec quelles responsabilités, quelle est la logique qui préside à la constitution de « l'équipe-projet » ? Par ailleurs, avec la notion d'acteur-projet, elle propose une catégorie d'analyse alternative à celles de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre et, qui plus est, qui recouvre un des

---

<sup>49</sup> Les sciences de gestion parlent alors du principe de « co-développement » caractéristique de l'IC, cette dimension faisant par ailleurs l'objet de recherches spécifiquement attachées à cette dimension.

questionnements clés associés aux projets urbains et les préoccupations actuelles autour des problèmes de management et de manager de projet.

➤ Acteur-projet ou direction de projet

L'acteur-projet ou « chef de projet » ou « manager de projet » désigne ceux qui sont en charge de conduire les projets et contient l'idée d'un directeur de projet en titre entouré d'une équipe (caractère collectif de la direction de projet). Cette dimension de l'IC constitue une caractéristique majeure des modes d'organisation de l'activité de projet. La figure de la « direction de projet » a particulièrement été formalisée par C. Midler (1993a et 1993c) sur lequel on s'appuiera ici pour en décliner les principales caractéristiques. Tout en insistant sur la reconnaissance de la diversité empirique des situations, configurations et missions des acteurs projets, l'auteur en propose cependant un cadre d'analyse autour de trois grandes dimensions (1993c) :

- Il pose d'abord la question des missions de la direction de projet qu'il définit, de manière générale, autour de deux composantes clés : d'une part, incarner et affirmer l'identité du projet contrairement aux autres participants qui seront concernés par une de ses dimensions, l'objectif étant de chercher l'optimisation du compromis global (et non des intérêts singuliers) ; d'autre part, gérer la convergence du projet, i.e. promouvoir et articuler le processus d'acquisition de connaissances et le processus de décision. En somme, la direction de projet est chargée de « conduire la conversation avec la situation ». Mais, en raison de la dynamique des projets dans le temps, cette mission de gestion de la convergence ou de pilotage du projet prend des formes différentes avec l'avancement du projet<sup>50</sup>.
- Ensuite, l'analyse de l'acteur-projet passe par une analyse de ses « leviers d'influence », i.e. les moyens qui sont à sa disposition pour remplir sa mission et dont les caractéristiques évoquées ci-dessus montrent qu'elle consiste davantage à « faire faire » qu'à « faire » ce qui conduit C. Midler à parler de « l'art de l'influence » et à s'intéresser aux moyens d'exercer cet « art de l'influence ». Il insiste alors, par exemple, sur la capacité de décision

---

<sup>50</sup> C. Midler distingue ainsi une phase amont au cours de laquelle le rôle de la direction de projet vise d'abord à augmenter le niveau de connaissances sur le projet, à organiser la mobilisation des ressources et des expertises, à susciter la coopération, le dialogue et la négociation, à faire valoir les critères propres du projet et favoriser l'élaboration des compromis inter-métiers par focalisation progressive ; à détecter les problèmes et les crises. Puis, en phase de gel ou de verrouillage la démarche consiste davantage à stabiliser les hypothèses, clore les débats, geler les grandes orientations dans le cadre desquelles la conception va désormais se poursuivre. Avec la phase de passage à l'acte, les délais deviennent une variable déterminante de son action qui vise alors à réagir aussi rapidement que possible aux imprévus.

de la direction de projet (niveau de délégation par la direction générale) ; sa capacité à mobiliser des réseaux ; l'action-commando en cas d'inertie, de crise prolongée, de risques sur les délais.

- Enfin, l'auteur interroge également le profil, les compétences et l'organisation des équipes-projet.

➤ Les enjeux du pilotage et les risques à contrôler

La question du risque, i.e. « la possibilité qu'un projet ne s'exécute pas conformément aux prévisions de date d'achèvement, de coût et de spécifications techniques » (Giard, 1993, p. 154) occupe, dans le champ industriel, une position clé dans l'activité de projet, particulièrement pour comprendre les enjeux et modes de pilotage. Il est inutile ici de préciser la nature des risques, les variations relevées selon l'objet, le secteur industriel concerné ou encore les instruments de gestion mis en œuvre<sup>51</sup> ; on retiendra en revanche la piste selon laquelle la compréhension du processus d'élaboration invite à examiner les objectifs assignés au projet, les risques tels qu'ils sont perçus et définis par les acteurs et les enjeux associés au pilotage des projets.

***La question de l'innovation***

Pour finir, il faut signaler trois points particuliers relatifs à la dimension d'innovation que contient nécessairement tout projet et qui, compte-tenu de l'acuité des enjeux d'innovation urbaine, intéresse particulièrement cette thèse, à plus forte raison si l'on comprend qu'elle n'est pas neutre sur les processus de conception et de pilotage du projet.

➤ A propos d'innovation

Dans le cadre des approches qui viennent d'être explicitées, l'innovation est traitée :

- premièrement, en cherchant à éviter les réflexions, voire les jugements de valeur, sur le fait de savoir s'il s'agit véritablement ou non d'une innovation. Ainsi, à la suite de S. Lenfle et C. Midler on peut définir l'innovation « comme toute idée, pratique ou bien matériel perçu comme nouveau par l'unité d'adoption considérée » (Lenfle et Midler, 2003, p. 51)<sup>52</sup>. De notre point de vue, cette approche a le mérite majeur d'amener à se placer du point de vue de ceux qui sont en charge d'élaborer le projet et non d'un point de vue extérieur et surplombant qui, conduirait (et conduit généralement), à décontextualiser l'analyse et, pour

---

<sup>51</sup> Pour une approche plus détaillée des projets et du management de projet par la gestion des risques, cf. V. Giard (1993) ou H. Courtot (1998).

<sup>52</sup> Reprenant ici la définition proposée par Zaltman G., Duncan R., Holbeck J. (1973), *Innovations and organizations*, New-York, John Wiley & Sons.

paraphraser J.P. Lacaze (1997) dans un tout autre contexte, à porter des jugements sans avoir eu à assumer les servitudes de la prise de décision.

- deuxièmement, en considérant qu'il n'y a pas d'innovation sans sanction par le marché. Autrement dit, il y a innovation si et seulement si il y a mise sur le marché du nouveau produit.
- troisièmement, en considérant également qu'il n'y a pas d'innovation sans conception collective.

➤ Innovation, réseaux et art de l'intéressement

L'idée selon laquelle l'innovation est le résultat d'une activité de conception collective bat largement en brèche l'image du génie individuel ou de la vision inspirée de tel dirigeant ou ingénieur ou architecte. Plus encore, la genèse et la diffusion des découvertes scientifiques et des innovations techniques « sont tributaires de la construction de réseaux d'acteurs dont l'agencement des alliances et les équilibres de pouvoir structurent, bien sûr, les caractéristiques du produit » (Friedberg, 1993, p. 133). C'est là une des conclusions essentielles que l'on peut tirer des travaux conduits par la sociologie de l'innovation, notamment autour des travaux de B. Latour et M. Callon. Ils aboutissent ainsi à la conclusion selon laquelle « le destin de l'innovation, son contenu mais aussi ses chances de succès, résident tout entier dans le choix des représentants ou des portes-paroles qui vont interagir, négocier pour mettre en forme le projet et le transformer » (Akrich et al., 1988, p. 24). Dès lors, un des enjeux fondamentaux de la conception et du pilotage du projet est de définir et redéfinir le projet de manière à intéresser un nombre croissant d'alliés sans lesquels la mise sur le marché serait aléatoire (ibid.).

➤ Conception innovante vs conception développement

Définir l'innovation « comme toute idée, pratique ou bien matériel perçu comme nouveau par l'unité d'adoption considérée » ouvre particulièrement la voie à l'approche de la conception d'A. Hatchuel et B. Weil (1999). En effet, dans l'analyse de la relation connaissance/action, il faut encore soulever deux aspects déterminants relatifs au degré de ce qui est initialement connu et qui permettent de distinguer deux grands types de situation de conception.

- D'une part, la conception peut être mise en œuvre dans le cadre d'un « dominant design » i.e. dans une situation où les grandes caractéristiques de l'objet à concevoir et les objectifs de performance sont déjà spécifiés. Ou, au contraire, des situations où l'objet, les objectifs et les critères de performance sont beaucoup plus flous (Weil, 1999).



- D'autre part, et toujours à la suite de B. Weil (1999) et A. Hatchuel (Hatchuel et Weil, 1999), on peut également distinguer deux régimes de conception : la conception développement et la conception innovante. Focalisant l'analyse sur la relation entre connaissances et action et sur les « raisonnements de conception », ils modélisent le processus de conception comme l'interaction de deux espaces, l'espace des concepts et des choix et l'espace des connaissances (ou des savoirs)<sup>53</sup>. L'espace des connaissances (ou base de savoirs) est un « ensemble de connaissances hétérogènes dont toutes les conséquences et toutes les associations possibles ne sont pas déduites a priori » (Hatchuel et Weil, 1999, p. 15). Le concept (exemple, un bateau qui vole) renvoie à des « objets » déjà répertoriés, mais partiellement seulement, dans l'espace des savoirs, la conception partant ainsi du connu pour chercher à en remédier ce qui est considéré comme des défauts ou pour y ajouter des propriétés jugées plus satisfaisantes (le bateau qui vole, ne renvoie pas, en tant que tel, à des savoirs existants, en revanche « bateau » et « vole » correspondent à des poches de savoirs connus). Le concept est, par ailleurs, un énoncé de départ et révisable, soit en étant précisé progressivement au cours de la conception soit en étant radicalement modifié par les interactions entre l'activation des poches de savoir et le concept. Tandis que le processus de conception se déploie par des interactions entre l'élaboration des choix et l'activation des poches de savoirs.

Une des conclusions les plus stimulantes pour notre propos tient dans le fait qu'il existe alors « deux régimes de conception, très différents, le développement et l'innovation. Dans le développement, les objets et leurs performances sont connus et en partie stabilisés. Un dominant design a permis de développer et de stabiliser les connaissances utiles. Le raisonnement de conception est incomplet, il s'apparente à de la reconception dans un cadre donné, à du reparamétrage, il y a peu de génération et d'exploration d'alternatives. La conception est alors un art de variation et de perfection incrémentale. Ses acteurs sont identifiables, les exigences peuvent s'exprimer dans un cahier des charges, l'organisation temporelle peut s'organiser autour d'un plan de validation prédéfini... Par contre, si l'innovation devient plus prononcée, tout est à construire, les connaissances, les acteurs, leurs relations, les natures et les performances de l'objet (...). L'interaction entre l'espace des savoirs et celui du produit ou des choix devient plus intense. Les deux cas extrêmes n'existent pas : il n'y a pas d'innovation radicale qui ne s'appuierait pas déjà sur des connaissances, il n'y a pas non plus de développement où tout serait connu au départ » (Weil, 1999, tome 2, p. 268).

---

<sup>53</sup> L'ambition est ici de proposer une « théorie unifiée de la conception » en mesure de rendre compte d'une variété de situations de conception et, à notre connaissance, toujours en cours d'élaboration ; se reporter à A. Hatchuel et B. Weil (1999).

Cette distinction entre des situations où l'écart entre le concept et les poches de savoir existantes peut être plus ou moins grand a des implications sur les modes d'organisation des activités de conception et donc de l'activité de projet. Il est ainsi aujourd'hui considéré comme acquis que l'organisation des projets selon le modèle concourant n'est guère adaptée aux enjeux d'innovation radicale et intensive. Dans le prolongement de B. Weil, S. Lenfle et C. Midler soulignent en effet que le modèle concourant est « avant tout adapté au développement rapide de produits complexes dont les composants sont relativement stables et dont l'architecture évolue de manière incrémentale » (Lenfle et Midler, 2003, p. 58). Ils mobilisent et agencent ainsi des connaissances stabilisées qui existent déjà dans l'entreprise alors que l'innovation radicale passe par la production de connaissances nouvelles (Weil, 1999)<sup>54</sup>.

En définitive, le processus d'élaboration des projets d'aménagement urbain, en phase amont, sera examiné au travers des quatre axes suivants :

**1. Identification des enjeux clés associés au pilotage du projet**

- 1.1. Identification des enjeux associés au pilotage par l'identification des finalités assignées au projet, motifs ou « intentions d'action » (depuis les « intentions urbaines » jusqu'à des aspects tels que le « respect des délais ») ;
- 1.2. Identification des enjeux associés au pilotage par l'exploration des risques à mettre sous contrôle dès lors que cette dimension ressort comme un paramètre discriminant des pratiques.

**2. Les formes d'organisation du projet**

- 2.1. L'examen du déploiement temporel du projet
  - Situation et conditions d'émergence du projet
  - Le projet est-il organisé en phases distinctes ? Existe-t-il des étapes qui structurent l'organisation du projet ? En quoi sont-elles structurantes ?
  - Le projet est-il structuré par des bornes temporelles délimitées ? Comment ces bornes sont-elles fixées ?
- 2.2. L'identification des acteurs qui interviennent directement pour participer à l'élaboration du projet
  - Comment la mobilisation des acteurs est-elle organisée ? A quelles logiques répond-elle ?

---

<sup>54</sup> Pour plus de détails sur cette interrogation entre innovation/projet/modèle concourant et les débats auxquelles elle donne lieu se reporter à A. Hatchuel, P. Le Masson et B. Weil (2002) et à S. Lenfle et C. Midler (2003).

- Qui est mobilisé ? A quel moment ? Au nom de quoi ? Avec quelles responsabilités et/ou missions ?
- Selon quels modes de coordination ? Quels sont les objectifs et les logiques sous-tendus par les modes de coordination mis en place ?

2.3. La direction de projet

- Est-il possible d'identifier une direction de projet, i.e. un chef de projet et/ou une équipe explicitement voués au pilotage du projet (sachant qu'il n'est pas pour cela indispensable de retrouver strictement l'appellation « direction de projet ») ?
- Comment est-elle structurée ? Quelles sont ses missions ? Quels sont ses leviers d'influence ?

2.4. Est-il possible d'identifier un pilotage politique ?

- A quels moments, ou occasions, le pilotage politique intervient-il ?
- Selon quelles formes ? Avec quelles ressources ?

**3. L'activité de conception**

3.1. Quel est le régime de conception du projet (conception innovante ou conception développement) ?

3.2. Quel est le processus d'élaboration des choix ?

- Le « niveau » de connaissances initiales sur le projet
- La manière d'augmenter la connaissance sur le projet
- Le processus de génération des solutions (élaboration de compromis ? focalisation progressive ? construction simultanée de « l'objet », de la connaissance et des dispositifs de validation ? construction simultanée et interactive des problèmes et de leurs solutions ?)
- Les modes d'évaluation (validation) des solutions

**4. La situation de projet**

i.e. tout ce qui a trait à la nature du projet ; aux caractéristiques de *l'artefact urbain* ; au contexte économique, juridique, politique, social, territorial ; au degré d'innovation... autant de paramètres ici donnés à titre d'exemple mais qu'il faudra dégager de manière empirique en relation avec la manière dont les participants agissent et en regard desquels ils vont chercher à adopter un comportement approprié.

## 4 - L'enquête

### ***Une démarche compréhensive***

On a vu qu'avec les théories de l'action, la démarche consiste à relativiser tous les déterminismes, contraintes ou opportunités posés de manière abstraite et absolue pour privilégier une mise à jour empirique des déterminismes, contraintes et opportunités effectivement actualisés dans les pratiques. Il s'agit donc de partir de ce que l'on appelle communément le « vécu » des acteurs pour reconstruire les logiques d'action et les propriétés de la situation de projet qui donnent sens aux pratiques.

Rentrer dans les logiques des acteurs suppose de délaisser toute posture critique, toute volonté d'évaluation, toute normativité, tout « ethnocentrisme » par rapport aux pratiques observées. Au contraire, l'attitude vise plutôt à « trouver en quoi (les acteurs) ont raison de faire, dire ou penser ce qu'ils font, disent et pensent. Cela exige du chercheur qu'il [...] renonce à avoir le dernier mot sur les acteurs et à prendre au sérieux leurs sentiments, leurs opinions et leurs comportements » (Friedberg, 1993, p. 296).

Cette posture a deux implications pour la conduite de l'enquête. Premièrement, « suivre les interviewés au plus près de leur subjectivité, c'est à dire de leurs arguments, de leurs justifications et de leurs descriptions, sans les contredire, sans les réduire ni les disqualifier » pour être attentif à la façon qu'à chaque interviewé de décrire la réalité et de justifier ses opinions et conduites (ibid., p. 299). Deuxièmement, il en résulte également de traiter tous les témoignages et toutes les sources utilisées comme également importants et pertinents, au moins dans un premier temps, c'est à dire dans la phase d'enquête (ibid.). Il n'y a pas de véritable acteur, de véritable projet, de pratiques nobles, pas de point de vue supérieur à un autre (dans une controverse par exemple). Pour être un idéal déontologique, ne serait-ce que parce que la subjectivité du chercheur est irréductible, il n'empêche que cette attitude doit rester une préoccupation constante de l'enquêteur et de l'analyste.

### ***Priorité à la description empirique, « narrative » et dynamique***

#### ➤ Priorité à la description empirique

Avec la posture inductive et compréhensive va la priorité à la découverte du terrain et à la mise en œuvre d'une description qui devient « au moins aussi importante que l'interprétation des faits observés » car c'est elle qui permet de mettre en évidence tel fait apparemment anodin ou tel problème a priori peu important (ibid., p. 295). « Qu'est-ce que toute cette description nous apporte ? Un de ses atouts – peut-être pas le seul, mais sans doute le plus important – tient en

ce qu'elle nous aide à dépasser la pensée conventionnelle » (Becker, 2002, p. 142). Evidemment, cette description n'est jamais totale ou pure, loin de là. D'une part, la rationalité du chercheur est tout aussi limitée que celle de l'acteur et, d'autre part, la description n'obéit pas à un strict empirisme, considérant qu'il y aurait des faits bruts qui parleraient d'eux-mêmes, elle est instruite et encadrée par la problématique, les prémisses théoriques et la grille de questionnement préalablement sélectionnées et explicitées.

➤ Une perspective dynamique

Par ailleurs, le modèle industriel du projet ainsi que les théories de la conception et de l'innovation auxquelles il s'adosse et qu'il contribue à renouveler insistent sur l'idée de processus, d'itération, de déploiement temporel. Cela signifie que la grille de questionnement précédemment élaborée et qui expose les axes d'investigation à poursuivre pour conduire l'exploration du processus d'élaboration ne doit pas être envisagée de manière statique mais, bien au contraire, dans une perspective dynamique. Cela a pour conséquence directe d'amener l'enquête à s'efforcer de retracer le déroulement temporel du projet pour en saisir le cheminement et les évolutions et pour en respecter la dynamique singulière.

➤ Dérouler une histoire sous la forme de séquences

Cette perspective dynamique qui invite à retracer le déroulement temporel du projet a pour corollaire d'opter pour un mode narratif même s'il faut reconnaître et assumer qu'il est impossible de circonscrire finement l'histoire du projet étudié. Cependant « créer une théorie ou une explication scientifique d'un phénomène donné fait peser deux types de contraintes sur l'élaboration de l'histoire qu'on racontera. Tout d'abord cette histoire doit 'fonctionner', c'est à dire qu'elle doit être cohérente, de l'une des nombreuses façons dont les histoires peuvent l'être. Elle doit nous mener d'un point A à un point B de telle sorte que, lorsque nous arrivons au point B, nous nous disions oui, c'est bien comme ça que doit l'histoire doit nécessairement finir. Nous élaborons donc une histoire sur le sujet qui nous intéresse, et cette histoire doit inclure tout ce que nous pensons qu'elle doit inclure (...) et la mettre en forme d'une manière qui 'fasse sens'. Le sens de l'expression 'faire sens' n'a rien d'évident ici [...] elle signifie que l'histoire doit incarner ou être organisée selon un principe qu'aussi bien le lecteur que l'auteur acceptent comme étant une manière raisonnable de relier les choses entre elles. [...] La seconde contrainte est que notre histoire doit être conforme aux faits que nous avons découverts. [...] Nous n'acceptons pas les histoires qui ne sont pas étayées par les faits dont nous disposons. 'Ne pas accepter une histoire' signifie considérer que les représentations qu'elle offre de la manière dont telle chose fonctionne effectivement sont fausses sur au moins un point important : soit nous ne comprenons pas l'histoire, soit nous savons qu'elle est fausse parce que certains faits refusent obstinément de s'y conformer » (Becker, 2002, pp. 47-48).

Par ailleurs, en s'inspirant de la méthodologie du récit proposée par L. Sfez pour retracer le déroulement d'une décision (Sfez, 1992) et en l'adaptant à notre propre situation, on procédera au récit du projet sous la forme de séquences. Ce mode présente quatre intérêts majeurs.

- Premièrement, l'idée de séquence offre un double avantage : d'une part, elle permet de se dégager d'une perspective linéaire avec laquelle les événements et/ou actions s'enchaîneraient de manière séquentielle et causale (l'action A précède et explique l'action B) ; d'autre part, elle n'implique pas pour autant de « renoncer à exposer le cheminement des faits, à dégager des temps forts et des temps faibles » (Sfez, 1992, p. 182). A titre d'exemple, il devient ainsi possible d'étudier la séquence « élaboration du concept » qui se déroule quasiment tout du long de la phase amont du projet Odysseum et qui, dans le même temps, est à la fois antérieure et postérieure à d'autres actions qu'elle contribue à expliquer en même temps qu'elle en est influencée ou encore sans qu'il y ait d'effets de l'une sur les autres ou inversement.
- Deuxièmement, la méthode des séquences permet de se dégager d'une perspective dans laquelle on commencerait par énoncer des fins dont tout le reste découlerait ; elle admet et donc autorise (voire invite à) la prise en compte de la superposition, juxtaposition, itération, rétroaction des actions et décisions ; elle admet et autorise le caractère potentiellement dilué et fragmenté de l'élaboration des choix et des décisions ; elle reconnaît, avec les théories de l'action, que les acteurs poursuivent plusieurs fins, y compris simultanément ; elle ne cherche pas la cohérence logique ou chronologique des actions.
- Troisièmement, elle autorise également de procéder à une analyse « par séquence » pour en reconstruire la structure ou la logique, à une analyse « par enchaînement des séquences » pour reconstruire la structure et la logique du cheminement global et, enfin, à faire intervenir des séquences qui ne se déroulent pas dans le cadre de la délimitation de l'unité d'exploration précisée plus haut (de la commande politique d'un nouveau projet aux autorisations administratives et/ou réglementaires qui figent les choix d'aménagement) dès lors qu'elles sont mobilisées par les acteurs pour rendre compte de leur pratique.
- Quatrièmement, ce procédé fonde les assises de la mise en œuvre finale d'une comparaison, la démarche comparative étant indissociable d'une posture inductive, compréhensive et empirique. Cette comparaison pourra ainsi être opérée sur la base des « logiques des séquences » : confrontation des logiques entre séquences d'un même projet et inter projets ; confrontation de la logique du cheminement global des séquences entre projets. Il faut préciser que la comparaison n'a pas ici le statut d'objectif mais de moyen. Il ne s'agit pas en effet de fixer certaines variables (contextuelles par exemple) pour, ensuite, comparer les projets mais d'identifier et de comparer des variables pour élaborer des hypothèses nouvelles, valider ou affiner un cadre méthodologique, éclairer et reconstruire des logiques d'action et des situations de projet.

Sur cette base, d'une part, on cherchera à retracer le cheminement temporel du projet en identifiant les séquences de son déroulement et, d'autre part, on étudiera de manière privilégiée certaines séquences soit parce qu'elles sont particulièrement significatives des manières d'opérer, soit parce qu'elles illustrent avec plus d'acuité que d'autres les logiques d'action dominantes qui président au processus d'élaboration, soit parce qu'elles permettent de rendre compte avec plus d'acuité que d'autres les problèmes et enjeux de l'élaboration. Dans le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois, par exemple, l'activité de conception est particulièrement traitée au travers de l'histoire du tronçon Nord (un des trois tronçons de la ligne B) parce qu'il cristallise nombre de problèmes, a suscité plus que les autres tronçons des conflits et des incertitudes, a mis en péril le « bon » déroulement du projet.

### ***Etudes de cas et corpus empirique***

- La ligne B du tramway strasbourgeois et Odysseum à Montpellier : deux situations de projet contrastées

Une fois exposé, en introduction générale, le choix de se limiter exclusivement à des projets d'aménagement urbain, reste à préciser la logique qui préside aux choix des études de cas retenues<sup>55</sup> et à en présenter très succinctement les principales caractéristiques.

Outre le critère essentiel de faisabilité, i.e. la vérification et l'assurance préalables de « l'accès au terrain », deux grands critères fondent le choix des cas retenus :

- Le premier consiste à choisir des projets soit récemment achevés, soit en cours de réalisation de manière à se donner les moyens de pouvoir explorer la relation intentions/passage à l'acte.
- Ensuite, s'il peut être plaisant pour le chercheur de dire que le cas étudié est représentatif, qu'il illustre de nombreux autres cas semblables parce que « cela nous permet d'avancer que nous avons trouvé des résultats généraux sur tel ou tel phénomène ou processus social, et non pas juste quelques histoires ou quelques faits intéressants » (Becker, 2002, p. 97), ici, précisément, on ne cherche ni l'exhaustivité, ni la représentativité. Une telle

---

<sup>55</sup> On pourrait également parler de monographie mais on préférera le terme « d'études de cas » dans la mesure où « l'idéal monographique », notamment pratiqué par les géographes ou anthropologues, vise et prétend épuiser toutes les logiques du « phénomène » étudié alors que, dans le cadre de ce travail, d'une part, ce n'est pas tout le projet qui est étudié mais son processus d'élaboration en phase amont et, d'autre part, ce processus d'élaboration est exploré et analysé selon des axes d'investigations (des entrées, des questionnements) privilégiés.

démarche supposerait d'ailleurs l'existence qu'une catégorisation *ex ante* des projets d'aménagement urbain qui, en tout état de cause, n'existe pas. On ne s'intéresse pas, non plus, à des cas réputés « bons » au sens « de bonnes pratiques » ou jugés exemplaires dans le milieu, couronnés de succès, décrits comme de « bons » projets ou, plus probablement en urbanisme, comme de « beaux » projets, à propos desquels il s'agirait de mettre à jour les pratiques, de les ériger en modèles et d'organiser leur « reproduction ». Cependant, s'il est impossible de prétendre ni à l'exhaustivité des cas ni à leur représentativité, il n'en demeure pas moins que « chaque terrain de recherche est un cas au sein d'une catégorie générale, de sorte que ce que nous apprenons sur lui nous en apprend sur le phénomène général » (Becker, 2002, p. 97) sans avoir, pour cela, avoir besoin de faire comme si ce cas était absolument semblable aux autres et donc ignorer ses caractéristiques locales et spécifiques et, ce faisant, « désituer » l'analyse.

Le principe du choix est donc tout autre : il consiste à chercher à maximiser les chances de diversité, de travailler sur des situations contrastées voire de trouver un cas qui échappe à la pensée conventionnelle et risque de bouleverser les visions dominantes, en l'occurrence, ici, qui risque de bouleverser le « modèle » du projet urbain. Ce principe de choix repose sur l'idée selon laquelle « nous ne connaissons jamais toutes les caractéristiques qu'une chose peut avoir ; nous ne prenons conscience de celles-ci que lorsque nous découvrons un objet qui possède telle caractéristique particulière d'une manière suffisamment différente des autres objets pour qu'elle attire notre attention. Une fois que nous savons que cette caractéristique existe, nous pouvons alors voir que d'autres objets la possèdent, dans des versions diverses et à des degrés divers (allant, à l'extrême, jusqu'à l'absence) » (Becker, 2002, p. 269-270).

Sur cette base, deux cas ont été explorés au-delà de l'enquête exploratoire : celui de la ligne B du tramway strasbourgeois et celui d'Odysseum, projet d'urbanisme commercial et de loisirs urbains à Montpellier.

Au vu de l'enquête exploratoire, le projet d'Odysseum semble correspondre à ces cas qui bouleversent la pensée conventionnelle et les visions dominantes. Qui plus est, il est décrit comme un projet innovant par ses « promoteurs ». Il réunit ainsi deux paramètres jugés importants en ce qu'il soulève des intrigues et des paradoxes par rapport au « modèle » du projet urbain et en ce qu'il permet d'explorer une situation d'innovation dans un contexte à propos duquel on a souligné, avec le chapitre 1, la place prise par les enjeux voire les injonctions à l'innovation urbaine. Les caractéristiques mêmes d'Odysseum soutiennent l'idée de poursuivre l'exploration du cas de la ligne B du tramway strasbourgeois au-delà de l'enquête



exploratoire dans la mesure où celle-ci indique précisément des écarts considérables avec le processus d'élaboration d'Odysseum.

Odysseum	Ligne B
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Public/privé</li> <li>- « Objet urbain non identifié »</li> <li>- Co-conception de « l'objet » et de son processus de production</li> <li>- Temporalité ouverte</li> <li>- Rupture avec le schéma classique de production des centres commerciaux</li> <li>- Equipe restreinte et pilotage centralisé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Public</li> <li>- « Reconception »</li> <li>- Processus de production pré-défini</li> <li>- Temporalité bornée</li> <li>- Reconstitution d'un dispositif d'action éprouvé</li> <li>- Pluralité des expertises et « pilotage polycéphale »</li> </ul>

➤ Trois grands type de matériaux

La priorité à la découverte empirique et aux logiques des acteurs a pour corollaire la priorité à l'enquête qualitative. Par ailleurs, on a déjà souligné que la démarche qui consiste ici à chercher à reconstruire des logiques d'action i.e. des comportements adaptés à des fins et à une situation (des situations), impose de comprendre les significations propres aux acteurs et d'accéder à un niveau de compréhension de ces situations dans lesquelles les comportements prennent sens. « Pour leur partie la plus explicite et formalisée, cela peut se faire par l'étude de documents. A des niveaux intermédiaires de structuration, les entretiens constituent le principal moyen d'accès. La part la plus implicite et la moins formalisée des contextes ne peut, en revanche, être appréhendée que par une authentique socialisation de longue durée sur le terrain » (Girin, 1990, p. 166).

Dans le cadre de ce travail, ce troisième niveau est absent de l'enquête. Le matériau recueilli est donc constitué par trois types de corpus :

- Corpus 1 : passation d'entretiens semi-directifs intégralement enregistrés et retranscrits ce qui offre le grand avantage de pallier le caractère inévitablement et irréductiblement sélectif de la mémoire. Ces entretiens ont été menés en trois phases distinctes : une première,

exploratoire, qui fournit des indicateurs sur la base desquels ont été arrêtées les orientations problématiques et méthodologiques ; une seconde phase, la plus lourde, qui valide ces orientations ainsi que le dispositif de recherche et procède au recueil orienté des informations ; une troisième phase plus légère qui cherche à affiner certains points, et/ou en compléter d'autres seulement évoqués ou absents en seconde phase et/ou à vérifier certaines données et faire valider les principales lignes d'analyse auprès d'interlocuteurs privilégiés.

- Corpus 2 : documents « techniques » relatifs au projet étudié ou documents plus généraux (sur la ville, les projets urbains, la politique d'urbanisme, la politique des transports...) produits par les acteurs locaux ou à leur initiative. Ils sont de nature assez variée : plaquettes de communication sur le projet éditées tout au long du déroulement du projet (qui permettent par exemple de recueillir des traces sur le déroulement temporel du projet) ; comptes-rendus de séances de conseil municipal ; plans, appels d'offres, études menées dans le cadre du projet et qui retracent le contenu et le cheminement des réflexions ;

Auxquels il faut ajouter, dans une moindre mesure, des articles de presse relatifs au projet ou encore un recueil d'informations relatives au contexte réglementaire du projet (les procédures de déclaration d'utilité publique ou d'obtention des autorisations de la commission départementale d'équipement commercial, par exemple).

- Corpus 3 : données bibliographiques de seconde main produites indépendamment du projet étudié (ou articles de presses). Elles ont notamment été mobilisées pour conduire une analyse étoffée de la situation de projet, particulièrement dans la compréhension des contextes locaux (i.e. relatifs à la ville étudiée et/ou à ses acteurs). A titre d'exemple, dans le cas de Montpellier, il semble impossible de comprendre le processus d'élaboration d'Odysseum sans faire intervenir la figure du maire de la ville sur lequel tous les protagonistes rencontrés insistent mais sans étayer leur propos. Dès lors une enquête bibliographique complémentaire est mise en œuvre pour accéder à « cette figure ». L'usage de données bibliographiques de seconde main a également été recherché pour accéder à des données de type socio-économique sur l'agglomération strasbourgeoise ou montpelliéraine ou à « l'histoire » de l'urbanisme et des politiques urbaines dans ces deux villes. Un troisième type d'usage important porte sur le recueil d'informations relatives au

contexte général des projets, tel que « l'histoire » du tramway en France ou celle des centres commerciaux<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Les documents relatifs à chaque étude de cas (corpus 2 et 3) sont indiqués en fin de mémoire dans « les sources documentaires ».

## Conclusion

L'analyse des enjeux et des conditions de production de la ville opérée avec le premier chapitre place l'activité d'élaboration collective comme un enjeu clé du renouvellement des pratiques et met en évidence une préoccupation majeure autour de la question du pilotage des projets. Dans le même temps, force est de constater que ces mutations interpellent des processus encore très mal connus. Cela explique pourquoi l'objet de ce travail porte sur les processus d'élaboration des projets, ici limités à l'aménagement urbain, et à privilégier, dans ce processus d'élaboration, la question du pilotage des projets.

Cette analyse de la redéfinition du processus de production de la ville a pour conséquence de faire émerger trois glissements dans la manière d'aborder la transformation de l'espace.

- Premièrement, alors que la thématique centrale de la « coproduction de la ville » tend à focaliser l'attention sur la coopération à la fois comme moyen et enjeu de la conduite harmonieuse du développement urbain, l'attitude consiste ici à considérer que, dans le processus de production, le « co » ne peut être dissocié de la « production ». Cela est particulièrement vrai en matière d'aménagement urbain sauf à ignorer ou neutraliser que la finalité de l'aménagement n'est pas de coopérer mais de produire des espaces et des ouvrages. Rappeler cette caractéristique irréductible des projets d'aménagement urbain a pour corollaire de rendre inséparable le pilotage du processus d'élaboration des enjeux et conditions du passage à l'acte de ces projets. Ce qui, d'une autre manière, revient à subordonner, ou pour le moins à ne pas délier l'analyse du « co » de celle de la « production ».
- Deuxièmement, le processus de formulation des choix d'aménagement, guère interrogé avec le système classique de production, passe au premier plan des préoccupations des acteurs et invite le chercheur à explorer la dynamique des activités de conception. En effet, si l'activité d'élaboration collective des choix de transformation de l'espace devient un enjeu clé du renouvellement des pratiques, alors cela signifie que les mutations récentes et en cours reviennent à vouloir placer les acteurs dans une situation de conception. Cela signifie également qu'il semble difficile de poser la question du pilotage sans prendre en compte que l'activité collective qu'il s'agit de promouvoir et d'organiser porte sur une activité de conception.

- Troisièmement, cette problématisation de la redéfinition du processus de production de la ville a pour corollaire de conduire à opérer des déplacements méthodologiques majeurs en regard de l'acceptation traditionnelle des notions de projet et de conception et des catégories habituelles d'analyse de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Ainsi, et dans un contexte scientifique où le projet urbain, modèle normatif, n'est adossé à aucune théorie formalisée, l'élaboration du dispositif de recherche occupe une place centrale dans le processus de recherche. S'appuyant sur les premiers indicateurs empiriques fournis par l'enquête exploratoire (dont les principaux tenants et aboutissants ont été exposés en introduction générale), cinq grands points structurent la construction d'un cadre d'analyse systématique des études de cas retenues.

1/ Un axe d'investigation central qui focalise l'exploration du processus d'élaboration sur le pilotage du projet et l'examen de la relation intentions/passage à l'acte à la fois comme déterminant et enjeu du pilotage.

2/ Une rupture avec l'acception traditionnelle des notions de projet et de conception. D'abord, le projet est défini comme une activité qui vise à faire advenir quelque chose qui n'existe pas encore et qui est partiellement déterminé. Avec cette définition, on insiste également sur l'idée de processus et sur le fait que l'intérêt ne porte pas sur les choix élaborés mais sur le cheminement qui y conduit. Ensuite, et dans la mesure où ce travail porte sur l'aménagement urbain, le projet démarre avec sa « commande politique » et s'arrête avec « sa mise en service ». Enfin, le projet recouvre l'ensemble des activités qui participent à définir (déterminer) et faire advenir « l'aménagement urbain » qui n'existe pas encore. Quant à la conception, elle regroupe les activités mises en œuvre dans l'élaboration des choix et du processus de production.

3/ Un recours à ce que, par commodité, on a appelé le « modèle industriel du projet » sachant que ce ne sont pas les caractéristiques des projets et du management de projet dans l'industrie qui intéressent le propos mais la manière dont ils sont explorés et formalisés. Le « modèle industriel du projet » et les théories de la conception et de l'innovation auxquelles il s'adosse et qu'il contribue à développer fournissent ainsi des assises théoriques et conceptuelles pour « penser » l'activité de projet, les processus de conception et leur pilotage. Leur mobilisation repose sur le constat selon lequel les projets industriels comme les projets urbains placent les questions de conception collective, d'innovation et de pilotage au cœur de leur problématique respective. Au-delà des catégories et outils conceptuels qu'ils proposent, particulièrement pour observer et rendre compte des modes de pilotage et de l'activité de conception, ils contribuent amplement à construire le cadre d'analyse systématique du processus d'élaboration. Sans

reprendre ici la grille d'analyse finalement élaborée, on précisera simplement qu'ils orientent prioritairement l'investigation vers :

- ce que l'on a appelé la « situation de projet » ;
- l'exploration de la relation entre connaissances et actions et l'examen de la manière dont ces deux processus, à envisager de manière dialectique, sont articulés ;
- la distinction, dans un objectif analytique, de deux grands groupes d'actions : celles qui relèvent de l'ordre de l'organisation des projets et celles qui relèvent de l'ordre de sa conception ;
- une approche dynamique (par opposition à statique) qui invite à vouloir retracer le déroulement temporel du projet et à rendre compte des études de cas sous la forme d'une « histoire » du processus d'élaboration des projets explorés.

4/ Enfin, la construction du cadre d'analyse systématique repose également sur la détermination de l'unité d'exploration qui délimite précisément le périmètre de l'enquête dans chacun des cas étudiés. En effet, l'examen du processus d'élaboration ne couvre pas l'ensemble du projet mais, compte tenu du fait que la mutation des enjeux et des conditions de production de la ville porte particulièrement sur les phases amont de l'intervention urbaine, on limitera l'unité d'exploration aux phases amont des projets d'aménagement urbain. Par convention méthodologique, on les définit comme les phases de formulation des choix d'aménagement tandis que leur périmètre court de la commande politique du nouveau projet aux autorisations administratives et/ou réglementaires qui figent les choix de transformation de l'espace.

Sur ces bases, les huit chapitres suivants vont rendre compte, avec les quatre premiers, de « l'histoire » de la ligne B du tramway Strasbourgeois et, avec les quatre suivants, de celle d'Odysseum. La logique qui préside à la structuration des études de cas repose sur le choix préalable de retracer le déroulement temporel du projet et vise à réunir simultanément deux conditions : rendre compte de la dynamique singulière de chaque projet tout en autorisant la mise en œuvre de la même grille d'analyse.



***LA LIGNE B DU TRAMWAY DE L'AGGLOMERATION  
STRASBOURGEOISE***

---





## **Glossaire**

ADEUS : Agence d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise

CTS : Compagnie des Transports Strasbourgeois

CUS : Communauté Urbaine de Strasbourg

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

Getas : Groupement d'Etudes du Tramway de l'Agglomération Strasbourgeoise

Ditram : Direction Tramway

MOP : Loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique

PDU : Plan de Déplacements Urbains

POS : Plan d'Occupation des Sols

SDU : Service Déplacements Urbains

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

TC : Transport Collectif (ou transport en commun)

TCSP : Transport en Commun en Site Propre

VL : Véhicule Léger



## **Préambule**

Un bref retour au début du 20<sup>ème</sup> siècle rappelle que plusieurs villes françaises sont encore équipées de tramways qui seront progressivement abandonnés. Les transports en commun ne sont plus au goût du jour, le tramway est perçu comme un obstacle à la circulation automobile et apparaît bien désuet à l'heure où la France entre dans une politique de modernisation du pays. On assiste à la suppression du tramway de Lyon en 1956, de Toulouse et Bordeaux en 1957, de Nantes et Nancy en 1958 ou encore de Strasbourg en 1960. Bref, en 1973, seules quatre lignes survivent à l'hécatombe (deux à Lille, une à Marseille et une à St Etienne). Trente ans plus tard le retournement est total : les projets de tramway entament un nouvel âge d'or et vont occuper une place de tout premier ordre dans les programmes électoraux des élus locaux. En inaugurant sa première nouvelle ligne en 1994, Strasbourg fait partie, à la suite de Nantes et Grenoble, des villes pionnières de ces nouvelles stratégies d'action urbaine locale qu'elle confirmera en 2000 avec l'inauguration de la ligne B, projet sur lequel l'enquête a précisément porté.

Dès la mise en service de la ligne A, et cela se répétera avec la ligne B, le tramway de l'agglomération strasbourgeoise est salué par les spécialistes des transports urbains et plus largement par ceux qui s'intéressent aux politiques publiques urbaines comme une réussite et un cas exemplaire, sur le plan technique comme sur le plan de l'urbanisme. Car, à l'image des nouvelles tendances qui accompagnent la réintroduction du tramway en France et à la suite de Nantes et plus encore de Grenoble, le tramway strasbourgeois est bel et bien annoncé comme un projet urbain et non comme un « simple projet de transport ». Avec cet affichage « projet urbain », les élus strasbourgeois veulent signifier que s'il s'agit bien de construire un mode de déplacement, il s'agit tout autant de contribuer à la restructuration urbaine, à la requalification des espaces et, plus largement, au développement et à l'image du territoire intercommunal.

Enfin, s'il est courant d'associer le tramway strasbourgeois à la mandature de C. Trautmann et même si les municipales de 1989 constituent effectivement une date charnière dans la concrétisation d'un transport en commun en site propre (TCSP), le tramway actuel strasbourgeois n'est pas réductible à cette courte période. Cela est déjà vrai pour la première ligne, la ligne A, qui s'inscrit dans le prolongement de vingt ans d'atermoiements sur l'implantation d'un TCSP. Cela l'est encore plus le projet ligne B dont le processus d'élaboration

n'est indissociable ni de l'histoire de la politique des transports de la Communauté Urbaine de Strasbourg, ni du projet de territoire de l'agglomération strasbourgeoise qui fait du tramway un vecteur majeur de développement, ni de la ligne A, ni du projet de réseau qui sera conçu entre les deux lignes. Ces données, qui ressortent des entretiens menés auprès des participants à l'élaboration de la ligne B, imposent à l'analyse de faire quelques pas en arrière avant d'entrer de plein pied dans le projet ligne B.

Ligne B dont on indiquera ici les principales étapes chronologiques de l'élaboration et quelques caractéristiques du projet achevé.

### **La ligne B : déroulé chronologique**

- ❑ 1989 : élection de C. Trautmann ; décision ligne A ; élaboration du projet de territoire.
- ❑ 1990 : approbation du projet de territoire dit « projet d'agglomération ».
- ❑ 1992-1995 : le temps du nouveau projet de réseau  
Sans vouloir attendre les municipales de 1995, la configuration générale du réseau de tramway à moyen terme (ou projet de réseau) est remise sur l'établi dans l'objectif explicite de gagner du temps d'études sur le temps du mandat suivant. Prédomine alors dans les réflexions menées une logique de réseau (et non de ligne) qui aboutira à la conception d'un nouveau projet de réseau de tramway. La structure dite « en X » (ou étoile à cinq branches) calée sur la situation urbaine des 1970 disparaît ainsi au profit d'un réseau dit « réseau maillé » jugé plus compatible avec les contraintes d'exploitabilité, les nouvelles caractéristiques du fonctionnement urbain et des caractéristiques territoriales et avec les enjeux de développement urbain fixés par la CUS.
- ❑ 1993 : dossier de prise en considération  
La CUS, autorité organisatrice des transports et maître d'ouvrage du tramway, enclenche la procédure administrative pour inscrire l'extension du réseau, et donc la ligne B, au budget de l'Etat.
- ❑ 1994 : inauguration, avec succès, de la ligne A.
- ❑ mars 1995 : réélection de C. Trautmann.
- ❑ septembre 1995 : approbation de la nouvelle configuration générale du réseau par le Conseil de Communauté.
- ❑ décembre 1995 : engagement de la ligne B par le Conseil de Communauté et décisions fondatrices du projet : arrêt des branches à desservir ; énonciation des principes directeurs d'aménagement des espaces et d'implantation de la ligne ; coûts et délais du projet ; moyens humains alloués ; choix du dispositif de conception et de production.
- ❑ 1995-1997 : le temps de la phase amont du projet
- ❑ mars-avril 1997 : enquête d'utilité publique

- ❑ août 1998 : déclaration d'utilité publique par décret ministériel
- ❑ 1998-2000 : travaux
- ❑ septembre 2000 : inauguration de la ligne B.

Longue d'environ 12,5 km et ponctuée de 24 stations, la ligne B relie l'hyper-centre de Strasbourg au quartier des universités (quartier de l'Esplanade) par une branche Est, aux communes de Schiltigheim, Bischeim et Hoenheim par une branche Nord et au quartier de l'Elsau par une branche Sud-Ouest. Elle dessert de nombreux équipements publics d'importance, notamment culturels et scolaires (Musée d'Art Moderne, l'Hotel de Ville, l'Opéra, le campus universitaire à l'Est, des lycées au Nord, le secteur bancaire...) et, dans un corridor de 400 mètres, elle couvre plus de 100.000 habitants et de 65.000 emplois. Cumulée à la ligne A, elle donne forme à un réseau de 25 km qui dessert environ 50% de la population et 65% des emplois.

#### La ligne B : investissement

Investissement global de 248 M d'euros environ (valeur 1995), financé par:	
- la CUS, Communauté urbaine de Strasbourg : .....	14 M d'euros
- l'Etat : .....	49 M d'euros
- le versement de la taxe transport : .....	42 M d'euros
- le Conseil général et le Conseil régional : .....	17 M d'euros
- les gestionnaires de réseau : .....	10 M d'euros
- la CTS, Compagnie des transports strasbourgeois : .....	117 M d'euros

source : Communauté urbaine de Strasbourg

Avoir décidé de construire une nouvelle ligne de tramway, en avoir défini les tronçons, les moyens humains et financiers, les délais, les finalités et le dispositif de conception et de production est une chose, la concevoir et la concrétiser en est une autre. Dans ce travail de concrétisation, on peut distinguer deux grandes périodes entre lesquelles la déclaration d'utilité publique, étape réglementaire, marque la frontière. La première période correspond à ce que l'on a précédemment convenu d'appeler la phase amont du projet, elle court de la décision de la commande politique du nouveau projet aux autorisations réglementaires qui figent les choix d'aménagement. Sa vocation est d'explorer les tracés exacts de la ligne sur les trois tronçons à desservir, le nombre et l'emplacement des stations, les modes de réaménagement des espaces,

les choix de redistribution des emprises au sol, les mesures de circulation et de stationnement. La seconde est celle du projet détaillé dont la vocation est de décliner ces choix en prescriptions pour organiser le travail des entreprises de construction, celle des travaux et celle de la mise en service. Cette seconde période n'est pas du tout négligeable mais elle sort de l'unité d'exploration retenue dans ce travail et ne sera donc pas étudiée. La phase amont correspond plus ou moins à ce que la loi MOP nomme « l'avant-projet ». On soulignera cependant que, dans la manière de rendre compte du projet, les acteurs rencontrés utilisent certes la terminologie de la loi MOP mais selon un usage finalement assez libre. La tendance consiste plutôt à structurer leur raisonnement entre ce qui précède et ce qui suit la déclaration d'utilité publique, deux étapes spontanément considérées comme très différentes sur le plan du contenu et des enjeux du travail.

Le déroulé chronologique comme le tracé de la ligne fournissent quelques indications mais ne disent rien sur le processus d'élaboration, ne rendent pas compte des évolutions que va subir le projet entre le moment de son engagement par la Communauté Urbaine et le moment de sa mise en service, des controverses auxquelles il donne lieu, des problèmes rencontrés pour passer des intentions aux réalisations... c'est précisément ce qu'il s'agit de dépasser en examinant, conformément aux choix méthodologiques, la période 1995-1998 sur laquelle l'enquête s'est concentrée.

L'analyse procédera en quatre temps :

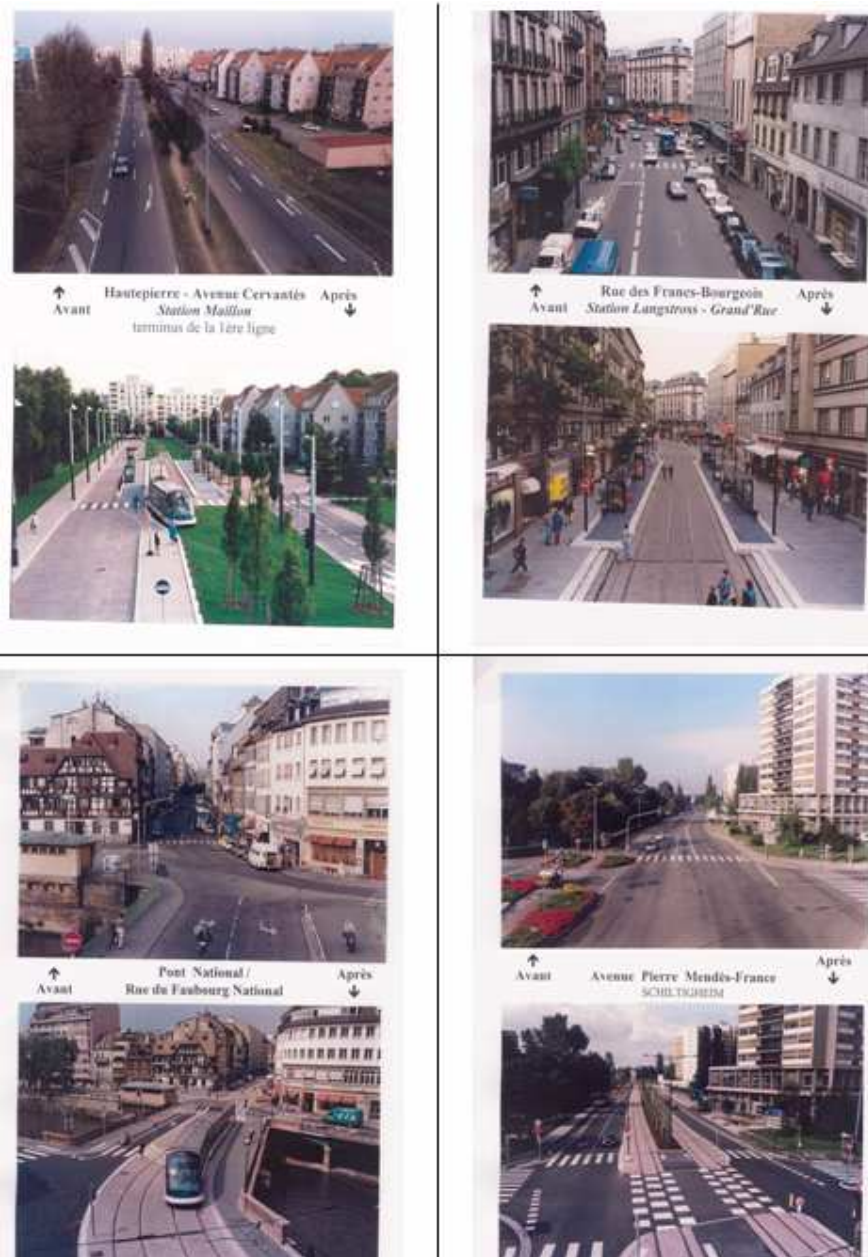
- Le chapitre 3, « les transports urbains, un axe prioritaire de la Communauté Urbaine de Strasbourg », retracera l'histoire du tramway strasbourgeois pour y montrer, d'une part, comment le tramway est positionné comme un vecteur majeur des enjeux territoriaux de la CUS et, d'autre part, pour comprendre le contexte dans lequel le projet ligne B est décidé et élaboré.
- Le chapitre 4, « la ligne B, un nouveau projet à faire advenir dans une situation balisée », abordera plus directement l'élaboration de la ligne. D'abord en s'intéressant à la première séquence de la phase amont, celle de l'énonciation des fins et des moyens du projet. Puis en s'arrêtant sur la situation de projet telle qu'elle est connue par les acteurs au moment du lancement du projet et dont on verra qu'elle se singularise comme une situation fortement balisée.
- Le chapitre 5, « l'élaboration de la ligne : une progression problématique », commencera par dérouler la séquence du processus d'élaboration qui se déploie à l'occasion du tracé du tronçon Nord et qui fournira des indications sur l'activité de conception et l'activité de pilotage. Ces indications conduiront à poursuivre ce chapitre sur l'examen de l'activité de conception, particulièrement en regard des caractéristiques de l'objet urbain à construire.

- Enfin, le chapitre 6, « piloter la progression du projet : la cohabitation de plusieurs modes de coordination et de régulation » centrera l'attention sur les dispositifs organisationnels et les modes de régulation du projet.

Avec la ligne B, on rencontre un cas de figure dans lequel élaborer le projet c'est intervenir dans une situation relativement balisée dès le lancement des études et c'est placer l'activité de conception et de pilotage sous le signe du compte à rebours. Ces deux aspects contribuent largement à structurer les pratiques et leur compréhension conditionne celle du processus d'élaboration. Dans le même temps, on verra que le caractère balisé de la situation de projet cohabite avec des éléments d'incertitude et des risques à mettre sous contrôle qui rendent l'élaboration bien plus problématique qu'on ne pourrait de prime abord l'imaginer.

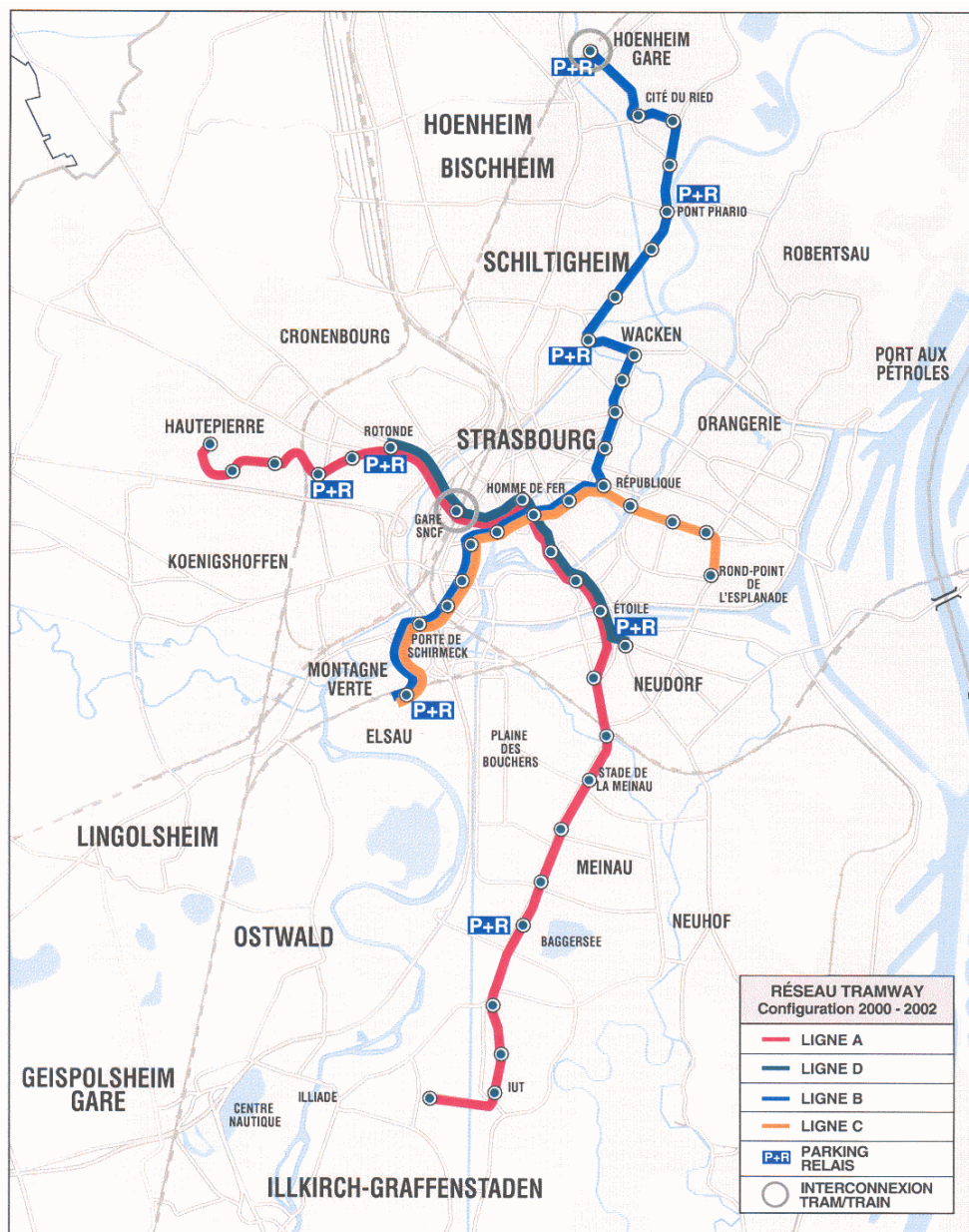


Figure 2 : Situations avant-après (Ligne A, Hautepierre-Avenue Cervantès / Ligne A, rue des Francs-Bourgeois/ Ligne B, Rue du Faubourg National/ Ligne B, Avenue Mendès-France)



Source : Communauté Urbaine de Strasbourg.

**Figure 3 : Réseau de tramway 2000<sup>57</sup>**



Source : ADEUS.

<sup>57</sup> La ligne A correspond à la première ligne, l'appellation « ligne D » correspondant au doublement de la ligne A sur son tronçon le plus fréquenté. Les appellations « ligne B » et « ligne C » renvoient ici aux appellations utilisées pour le « réseau commercial » mais correspondent toutes deux au projet ligne B achevé en 2000 et objet de cette étude.



***CHAPITRE 3 - LES TRANSPORTS URBAINS, UN AXE PRIORITAIRE DE  
LA COMMUNAUTE URBAINE DE STRASBOURG***

---



## Introduction

A la question initiale qui « lance » les entretiens - « racontez-moi l'histoire de l'élaboration de la ligne B » - un premier constat empirique s'impose : pour rendre compte de l'élaboration de la ligne B et de leurs pratiques, les acteurs rencontrés en appellent, peu ou prou mais toujours, à l'histoire du tramway strasbourgeois. De cette contextualisation, spontanée, trois aspects récurrents dominent les propos. S'il n'est guère surprenant d'y voir figurer en bonne place la ligne A ou d'y repérer le poids du projet de réseau de tramway, largement invoqués pour expliquer quelques-uns des tenants de la ligne B et de son processus d'élaboration, il est en revanche plus étonnant d'y découvrir le recours à des éléments plus anciens allant jusqu'à la fin des années 1960 alors que la ligne B, objet de l'enquête, a été décidée en 1995. Ces données empiriques invitent alors à remonter le fil de l'exploration jusqu'à cette période. Ce chapitre retracera ainsi, selon un déroulé chronologique, l'histoire du tramway strasbourgeois depuis la fin des années 1960 jusqu'à la décision du lancement de la deuxième ligne.

Pour commencer, mais de manière succincte, il faudra remonter à la fin des années 1960 pour assister à l'émergence de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) et montrer comment, dès 1973, la CUS fait de la réflexion sur les transports une priorité et énonce, dès cette date, l'idée d'un projet de tramway qui rencontrera cependant quelques attermoissements. En revanche, et malgré les alternances politiques, la priorité accordée aux transports restera intangible. Elle trouvera une nouvelle consécration lorsqu'en 1989, la nouvelle équipe municipale conduite par C. Trautmann place son mandat sous le signe du tramway et met les transports collectifs au cœur du projet d'agglomération dans un contexte où les déplacements deviennent, en France, un des premiers enjeux des politiques urbaines. Ensuite, il sera nécessaire de décrire les principales caractéristiques de la ligne A. Décidée en 1989 et inaugurée en 1994, elle marque la concrétisation d'un projet initié vingt ans plus tôt et s'accompagne d'un discours qui exprime la volonté de lier transport et urbanisme. Ainsi annoncée comme un projet urbain et non comme un « simple » projet de transport, elle donne le ton du projet de tramway et positionne Strasbourg parmi les villes pionnières de ces nouvelles tendances. Par ailleurs, elle est l'occasion d'un apprentissage important et participe, à différents égards, à pré-structurer les finalités de la ligne B ainsi que le contexte et les acteurs du nouveau projet. Enfin, troisième élément structurant, la nouvelle planification du réseau de tramway arrêtée en 1995. Conçue comme un préalable à la deuxième ligne, il importe de mettre en évidence ses implications pour

la ligne B. Le projet ligne A et le projet de réseau ne sont pas au cœur de l'enquête qui porte spécifiquement sur le projet ligne B, ce n'est donc pas leur processus d'élaboration qui a été exploré mais l'identification des principales caractéristiques qui contribuent ensuite à comprendre le contexte de la ligne B.

Conformément à la posture méthodologique, les éléments pris en considération sont issus des témoignages recueillis mais, pour conduire une analyse étayée, il a été nécessaire de les étoffer. D'abord en s'appuyant sur une bibliographie relative 1/ à l'histoire du tramway en France – 2/ à l'urbanisme, l'histoire du tramway et les politiques urbaines et de transport de l'agglomération strasbourgeoise – 3/ à la ligne A qui a suscité un intérêt notable dans la presse généraliste et surtout spécialisée. Ensuite, le propos s'appuie également sur la consultation de plusieurs documents édités par les acteurs locaux, soit de nature générale tel que « le projet d'agglomération », soit de nature beaucoup plus technique, notamment à propos du projet de réseau (« décodage » des documents retraçant les études menées jusqu'à l'aboutissement du choix du réseau, par exemple).

En définitive, cette première étape du travail vise à rendre compte de « l'histoire » du tramway strasbourgeois pour expliciter les éléments de contexte dont l'enquête indique qu'ils sont nécessaires à la compréhension ultérieure du projet ligne B.

## A. LES TRANSPORTS URBAINS : UN LEVIER STRATEGIQUE DU PROJET D'AGGLOMERATION

### 1 - La planification ancienne d'un projet de tramway

#### ***La CUS : institution territoriale de premier ordre et acteur majeur du tramway***

Au-delà de l'histoire du tramway en France, celle qui concerne sa réintroduction à Strasbourg remonte à la fin des années 1960 lorsque l'Etat renouvelle le cadre de la planification territoriale française. D'abord, la Loi d'Orientation Foncière (LOF, 1967) impose à Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg de se constituer en communautés urbaines : la CUS, Communauté Urbaine de Strasbourg, entre officiellement en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 1968. Composée de 27 communes très disparates dans leur taille et dans leur densité, elle couvre un territoire de 306 km<sup>2</sup> et compte 372.000 habitants (423.000 en 1990 et 451.000 en 1999). Ce faisant, de nombreuses compétences lui sont transférées : urbanisme et réserves foncières, lycées et collèges, logement, développement économique, eau, assainissement et... transports urbains. La CUS devient ainsi une instance de décision de premier ordre pour organiser le développement de son territoire. Autorité organisatrice des transports, elle cumulera trois fonctions centrales pour le tramway : la définition de la politique communautaire en matière de transport, le choix du mode d'exploitation du réseau de transports collectifs (autorité concédante) et la maîtrise d'ouvrage du tramway.

Dans la foulée, suivent deux événements importants. D'une part, la LOF donne aux collectivités territoriales la possibilité de créer leur propre structure d'études pour mener les études d'urbanisme en concertation avec les services de l'Etat. C'est la naissance des agences d'urbanisme. Celle de Strasbourg – l'ADEUS – sera opérationnelle dès 1968 pour s'atteler aussitôt à l'élaboration des nouveaux documents de planification, aux côtés des services de la CUS et des services déconcentrés et des bureaux d'études de l'Etat. Si, depuis cette date, l'Etat réduit l'ampleur de son intervention et le poids de ses services, l'agence d'urbanisme s'affirmera incontournable chaque fois qu'il s'agira de transports urbains. D'autre part, en 1972, les services de la ville de Strasbourg rejoignent ceux de la Communauté Urbaine pour ne former qu'une seule administration tandis que les autres communes conservent une administration



propre. Cette fusion renforce le poids de la ville centre sur l'institution communautaire<sup>58</sup> qui a, jusqu'en 2001<sup>59</sup>, toujours été présidée par les maires de Strasbourg.

### ***Un TCSP au programme du SDAU***

Avec la LOF, on assiste également au grand chantier des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme, les fameux (et feux) SDAU, pièce centrale du renouvellement de la planification territoriale en France.

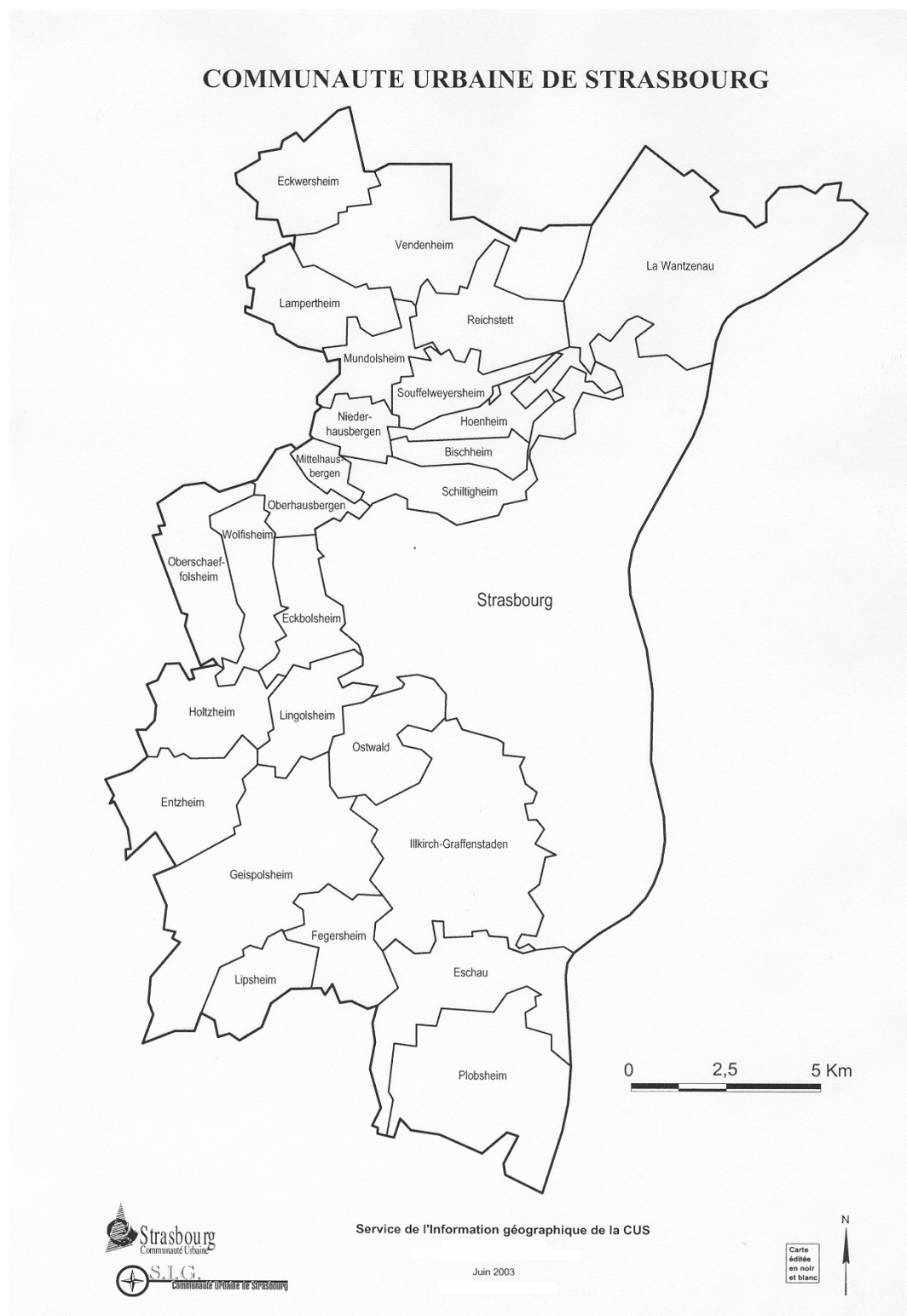
En matière de planification des transports, le SDAU est élaboré dans un contexte national où le « tout voiture » constitue l'idéologie dominante et où les grands projets sont ceux de la construction des autoroutes, des périphériques, des voies express... Approuvé par le Conseil de la CUS en 1973, le SDAU énonce pourtant, dès cette date, l'idée d'un transport en commun en site propre (TCSP). L'origine de ce projet est à rechercher dans le parti pris par P. Pflimlin, alors maire de Strasbourg et président de la CUS, de maintenir et renforcer la position centrale de Strasbourg. L'enjeu associé à l'idée d'un TCSP est clairement énoncé : trouver une solution pour concourir aux ambitions du centre car *« on ne parvient pas à répondre aux demandes nouvelles de stationnement dans la partie centrale de l'agglomération. La quantité de voitures à garer [...] devient incompatible avec le contenu même du centre. Dès cette époque en effet, le patrimoine bâti, historique ou non, du centre est considéré comme intangible [...] C'est dire si le nombre de places nouvelles que l'on peut créer est faible. C'est dire en même temps que si l'on veut conserver au centre un rôle prééminent il faut trouver autre chose pour le desservir »* (Messelis, 1994, pp.102-103). Un TCSP est donc perçu comme un moyen pour remédier aux dysfonctionnements du noyau central dont il faut préserver la capacité d'accueil. A cette date, ce TCSP a surtout valeur de principe, ce n'est que dans la période suivante – 1973/1975 – qu'il sera davantage formalisé.

---

<sup>58</sup> La commune de Strasbourg regroupe près de 60% de la population totale de la CUS et, avec une superficie de 78 km<sup>2</sup>, couvre 25% de son territoire. A titre comparatif, la commune de La Wantzenau, 2<sup>ème</sup> ville pour la superficie soit 25 km<sup>2</sup> ne couvre que 8% du territoire intercommunal et réunit 1,2% de la population. Source : INSEE 1999.

<sup>59</sup> La période couverte par ce travail s'arrête avec la mise en service de la ligne B, i.e. 2000.

**Figure 4 : Carte de la CUS**



## 2 - Un projet de tramway au dossier d'agglomération

### ***Pour une réhabilitation du tramway en France et à Strasbourg***

1973-1975, c'est la période des dossiers d'agglomération mais c'est aussi la période qui amorce un premier tournant significatif dans la représentation des transports collectifs urbains.

Constatant le caractère ambitieux des réseaux de transports planifiés aux schémas directeurs de la plupart des grandes villes, l'Etat lance, avec la circulaire du 25 juillet 1973, l'élaboration des dossiers d'agglomération. Ils ont pour objectif de définir, à l'échelle de l'agglomération INSEE, le programme d'actions à engager à horizon de 10 ans. La CUS dérogera à la circulaire en décidant que le territoire concerné sera celui de la Communauté Urbaine<sup>60</sup>. Pendant ce temps de programmation plusieurs facteurs, depuis le moins volontaire jusqu'au plus volontariste, se conjuguent pour entamer l'idéologie dominante du « tout voiture » et déclencher la réhabilitation du tramway. La crise pétrolière de 1973 crée une onde de choc qui déstabilise le poids de l'industrie automobile et des brèches apparaissent dans l'idée de progrès sans fin associé à la voiture. Des réactions de rejet émergent ici et là dénonçant les problèmes de congestion et de stationnement ou critiquant un urbanisme jugé trop inféodé à l'automobile. C'est également la période où les préoccupations environnementales (nuisances sonores et pollutions atmosphériques) vont commencer à occuper le devant de la scène.

Parallèlement, l'Etat initie une politique en faveur des transports publics. L'impulsion décisive est donnée en 1973 avec l'instauration du « versement transport » autorisant les villes de plus de 300.000 habitants<sup>61</sup> à prélever auprès des entreprises privées et des administrations de plus de 9 salariés une taxe (en pourcentage de la masse salariale) destinée à participer aux charges d'investissement et d'exploitation des transports en commun. Ensuite, c'est l'initiative de M. Cavaillé qui, de l'avis de nombreux spécialistes, inaugure la renaissance du tramway en France. Le quotidien « Le Monde » annonçait ainsi en mars 1975 que le Secrétaire d'Etat aux Transports avait contacté les maires de Bordeaux, Grenoble, Nancy, Nice, Rouen, Toulon, Toulouse et... Strasbourg pour étudier la possibilité de réintroduire le tramway dans leur ville. Quelques mois plus tard, le « concours Cavaillé » est lancé à l'attention des constructeurs pour

---

<sup>60</sup> L'agglomération INSEE de Strasbourg ne regroupe que 20 communes alors que la CUS en compte 27. Source : INSEE 1999. D'ailleurs, chaque fois que nous parlerons de l'agglomération strasbourgeoise, il s'agira du territoire de la communauté urbaine sauf lorsqu'il sera précisé « agglomération INSEE ».

<sup>61</sup> 100.000 habitants en 1974 et 30.000 depuis 1982.

définir les normes d'un nouveau tramway, moderniser l'image trop passéiste qui lui est associée et relancer l'industrie du tramway en France.

C'est dans ce contexte, retracé ici à très grandes lignes, que le dossier d'agglomération est pris en considération par le Conseil de Communauté en décembre 1975. Le programme transport prévoit à l'horizon de 1985 la réalisation de pénétrantes, d'un échangeur, des rocade nord et sud... Il prévoit également plusieurs actions ambitieuses pour le centre-ville : un plan de circulation comportant des objectifs de réduction du trafic de transit, un projet de piétonnisation pour revaloriser le centre historique et... deux lignes de tramway.

Dès 1975, la CUS fait donc de la réflexion sur les déplacements et les transports dans le centre ville une priorité et décide de se lancer dans la réalisation d'un tramway. Des études de diagnostic et d'impact sur la circulation et les déplacements sont alors conduites par les services de la CUS et l'agence d'urbanisme tandis que la première « cellule tramway » de la CUS est créée en 1981 pour prendre en charge les études tramway. C'est compter sans les prochaines municipales qui introduiront un nouveau retournement dans la trajectoire du tramway strasbourgeois.

### ***Les attermoissements du projet de tramway***

Après les municipales de 1983, lorsque M. Rudloff succède à P. Pflimlin à la tête de la ville et de la CUS, le bilan du programme transport inscrit au dossier d'agglomération est mitigé. L'échangeur Ostwald/Illkirch, la pénétrante des Halles et la rocade Nord sont réalisés ou en voie d'être achevés ; le centre accueille de nouveaux parkings et certains secteurs historiques sont piétonnisés. En revanche, le projet de tramway n'a encore débouché sur aucune réalisation concrète. Trois raisons complémentaires sont invoquées pour expliquer ce bilan. D'abord, le désengagement financier de l'Etat retarde l'échéancier de la programmation. Ensuite, l'opération des Halles, grand centre commercial (et bureaux) démarrée dans les années 1970, renforce la résistance des commerçants du centre qui voient dans le tramway un danger pour leur activité et militent pour que l'usage du sol demeure le privilège de la voiture. Enfin, le dispositif prévu pour le centre est techniquement subordonné à la réalisation préalable du contournement Sud dont la construction ne démarrera finalement qu'en 1986 pour être mis en service en 1990 et en 1992 (Cuillier, 1994).

Sous la mandature de M. Rudloff, le projet de TCSP est maintenu, toujours dans l'esprit de résoudre les problèmes de capacité du centre. Et puis le VAL (Véhicule Automatique Léger) entre en circulation à Lille, les commerçants poursuivent leur pression, on commence par prévoir la traversée du centre par un tunnel court, puis un peu plus long... De tunnel en tunnel,

on en arrive à faire une étude comparative entre le VAL et le tramway. Le VAL séduit par sa technologie et son image alors plus moderniste que celle du tramway ; il séduit aussi parce que, souterrain, il n'empiète pas sur le territoire de la voiture. En 1985, la page est tournée : M. Rudloff décide que le TCSP de Strasbourg sera un « métro ». L'agence d'urbanisme abandonne les études et les plans de tramway sur lesquels elle travaille depuis plusieurs années pour se pencher sur le nouveau projet. En 1987, la CUS entérine la décision et accélère le processus. Dans la même année un contrat est conclu avec Matra pour la construction d'une première ligne, un autre est signé avec l'équipe de maîtrise d'œuvre qui démarre sa mission de conception, en 1988 le dossier préalable à l'enquête publique est prêt. Cette fois le projet semble bien engagé dans la voie de l'irréversibilité. Pourtant, ces différentes actions n'empêcheront pas les municipales de 1989 de provoquer une nouvelle rupture et de remettre le tramway à l'ordre du jour<sup>62</sup>.

### ***Un tramway pour la ville comme programme électoral***

Avec la décentralisation, les années 1980 sont également celles où les villes vont entrer de plein pied dans une logique de visibilité de l'action publique locale. Fortement médiatisés, les projets de TCSP seront identifiés, dans la décennie suivante, comme un outil phare de ces stratégies et, traités comme le signe d'un « vrai » projet politique local, ils vont occuper une place de choix dans les programmes électoraux<sup>63</sup>. Il importe de retenir que cela signifie aussi que, pour les élus, la temporalité de la mise en service d'un TCSP est intimement liée à celle des échéances électorales.

A Strasbourg, les municipales de 1989 illustrent parfaitement l'amorce de cette nouvelle mouvance et la campagne électorale restera dans les annales comme celle de la bataille du VAL contre le tram. Marcel Rudloff, maire sortant, soutenu par les commerçants, défend son projet face à Catherine Trautmann, outsider, qui plaide pour le tramway. Elle met en avant le coût moindre de la technique tramway par rapport à celle du VAL et surtout, elle fait du tramway le vecteur d'un projet urbain tourné vers la requalification des espaces publics et l'embellissement de la ville (Breton, 1989-90). Contre toute attente, c'est C. Trautmann – et donc, le tramway – qui emporte les suffrages. Dès lors les efforts et les énergies sont immédiatement concentrés pour faire du tramway un projet à concrétiser avant les prochaines échéances municipales.

---

<sup>62</sup> Pour une analyse de la période 1973-1989, les attermoissements du projet de tramway, les principales prises de positions et les débats val/tram, ou plutôt le « pourquoi du non débat » se reporter à P. Breton (1989-90).

<sup>63</sup> Cf. le n° spécial « 1995-2001 : ce qui a marqué le transport public » de la revue *Transport public*, n°1003, mai 2001.

### 3 - Les transports collectifs au cœur du projet d'agglomération

#### ***Les ambivalences de l'agglomération strasbourgeoise***

Sitôt élue, la nouvelle équipe municipale entreprend d'arrêter le programme d'actions à moyen terme de la CUS dans un projet d'agglomération soumis au Conseil de Communauté en décembre 1990. Ce document, élaboré en même temps qu'est prise la décision de réaliser un tramway, va faire des transports collectifs un vecteur majeur du projet de la Communauté Urbaine pour son territoire.

Rappelons brièvement que, carrefour routier et fluvial de la vallée du Rhin, la prospérité de Strasbourg est longtemps liée à sa fonction commerciale avant que la ville ne prenne un autre essor à partir du 19<sup>ème</sup> siècle. Son rôle bancaire s'affirme tandis que le développement industriel démarre mais restera secondaire par rapport aux activités de services et de commerces. La ville connaît une forte poussée démographique et s'engage dans un effort de modernisation : assainissements, téléphone, construction de quartiers d'habitat, transports en commun. Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, Strasbourg, promue au rang de capitale régionale politique et administrative, continue à gagner en importance<sup>64</sup>. Le demi-siècle qui suit la Libération structure à son tour les caractéristiques du Strasbourg contemporain. En 1949, la ville est choisie pour accueillir le siège du Conseil de l'Europe, à la fin des années 1950 elle est consacrée capitale régionale puis elle se voit octroyer le statut de métropole d'équilibre dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire (Badariotti et Weber, 2000).

En matière d'urbanisme, l'immédiat après-guerre est consacré aux reconstructions tandis que les années 1950 à 1970 sont celles des nouvelles urbanisations : création du quartier universitaire de l'Esplanade à l'Est du noyau central ou encore construction des quartiers d'habitat de l'Elsau et de Hautepierre respectivement au Sud-Ouest et au Nord-Ouest de l'hypercentre. Parmi les autres aménagements urbains notables, on peut évoquer l'implantation d'équipements universitaires dans la commune limitrophe d'Illkirch-Graffenstaden qui accueillera aussi le nouveau parc d'innovation technologique dont la première tranche démarre en 1987 tandis que le Nord-Est de Strasbourg est progressivement restructuré pour devenir le quartier européen (Cuillier, 1994).

---

<sup>64</sup> L'Alsace-Lorraine alors rattachée à l'empire allemand devient un Land doté d'un parlement et d'un ministère installés à Strasbourg.

Aujourd'hui, le dynamisme de la ville est principalement assuré par le secteur tertiaire qui concentre près des trois quarts des emplois partagés entre le tertiaire traditionnel (banques, assurances, commerce, tourisme) et le tertiaire supérieur (institutions européennes, université et recherche). L'ambition de devenir une métropole européenne est affichée dès la mandature de P. Pflimlin, maire de Strasbourg de 1959 à 1983, elle est maintenue par son successeur M. Rudloff (1983-1989) et sera réappropriée par C. Trautmann qui gouvernera la ville entre 1989 et 2001<sup>65</sup>. Le « destin européen » de Strasbourg singularise la ville sur le territoire national : il lui attribue une place politico-institutionnelle à laquelle aucune autre ville de France, hormis Paris, ne peut prétendre<sup>66</sup>. Mais ses caractéristiques économiques et démographiques font de l'agglomération strasbourgeoise un territoire qui a bien du mal à se faire valoir comme métropole européenne. Ni à l'image des plaques tournantes que sont Francfort et Bâle ni en position de concurrencer la puissance économique de Milan ou Munich, Strasbourg reste une agglomération d'envergure moyenne. Sur le plan régional, premier centre urbain d'Alsace, la ville est sans conteste une capitale administrative, culturelle et universitaire sans pour autant exercer une hégémonie sur Mulhouse ou Colmar (Kleinschmager, 1997). C'est toute l'ambivalence de Strasbourg. Elle est doublée d'une disparité importante entre le centre qui cumule les activités tertiaires, les institutions européennes, le patrimoine, le tourisme urbain... et les quartiers et communes périphériques, moins prestigieux, qui regroupent principalement des espaces résidentiels (habitat social ou non), des quartiers dits « sensibles » et des zones d'activités essentiellement industrielles même si la politique de développement du tertiaire à haute technologie tend à se déployer du côté des communes limitrophes qui bénéficient de réserves foncières plus importantes que la ville centre.

### ***Les transports collectifs : levier stratégique du devenir de l'agglomération***

En 1989, cette ambivalence se retrouve au cœur du discours de la nouvelle équipe municipale menée par C. Trautmann qui exprime que le défi à relever est bien celui de devenir une Eurocité sans être une très grande ville. Cette ambition et le diagnostic territorial auquel elle s'adosse sont au fondement du projet d'agglomération approuvé en 1990<sup>67</sup>. Il dégage trois

---

<sup>65</sup> Plus exactement C. Trautmann gagne les municipales de 1989 et de 1995 mais, lorsqu'elle est nommée Ministre de la culture et de la communication en 1997 elle appliquera la règle de non cumul des mandats et confiera la mairie de Strasbourg et la présidence de la CUS à son premier adjoint R. Ries. Elle réintègrera ses fonctions à Strasbourg en juin 2000. Par commodité, on parlera de la mandature de C. Trautmann.

<sup>66</sup> Strasbourg accueille en effet plusieurs institutions européennes : Conseil de l'Europe, Parlement Européen, Cour Européenne des droits de l'homme, Centre Européen de la jeunesse, Fondation Européenne de la science, Europol... auxquelles il faut ajouter un important réseau diplomatique lié aux nombreux consulats installés dans la ville.

<sup>67</sup> Un nouveau projet d'agglomération est approuvé en 1998 mais, postérieur à la période qui nous intéresse directement, nous n'en tiendrons pas compte ici.

grandes orientations stratégiques : consolider le rayonnement international de la ville ; faire de Strasbourg une agglomération solidaire où il fait bon vivre ; renforcer la position régionale et rhénane.

Plus concrètement, le projet d'agglomération mise sur les fonctions institutionnelles, culturelles, universitaires et scientifiques pour asseoir la notoriété de la ville sur le plan international. A l'échelle locale, le projet met en avant la qualité de vie, la solidarité intercommunale et l'équilibre social. Il ajoute enfin que l'accessibilité interne et externe, assurée par les réseaux de transport, conditionne toutes les autres actions. Plus précisément, l'accessibilité interne de l'agglomération y est définie comme un enjeu stratégique auquel il faut répondre par la mise en place d'une politique volontariste.

Une discrimination positive en faveur des transports collectifs est donc clairement affichée. Parés de leur solide réputation structurante<sup>68</sup>, on leur assigne de se mettre simultanément au service :

- du développement économique de la CUS ;
- de l'image de marque de la capitale européenne ;
- de la ville centre asphyxiée par la congestion automobile et les dysfonctionnements du réseau urbain ;
- de la communauté urbaine à l'intérieur de laquelle il faut résorber les disparités entre le noyau central doté des fonctions nobles et les périphéries plus mal loties ;
- des habitants dont il faut rendre plus satisfaisantes les conditions de déplacement et la qualité de vie.

Placé au cœur du dispositif organisé en faveur de l'accessibilité interne de l'agglomération, le tramway est proclamé fer de lance de la politique transport de la CUS dans un contexte où les déplacements deviennent, en France, un des principaux enjeux des politiques urbaines. Le rôle central accordé aux transports en général et au tramway en particulier ne se manifeste pas seulement dans les discours et les programmes, il se traduit aussi dans la distribution des rôles politiques. C. Trautmann, maire de la ville et présidente de la CUS place clairement son mandat sous le signe du tramway tandis que R. Ries, son premier adjoint à la ville de Strasbourg est également premier vice-président de la Communauté Urbaine où il est en charge des transports.

---

<sup>68</sup> Pour une approche critique de la conception structurante des infrastructures de transport, cf. J.M. Offner (1993).



C'est dans ce contexte institutionnel, socio-politique et stratégique que s'inscrivent, simultanément, la décision de promouvoir un tramway en site propre comme outil de développement et de restructuration de l'agglomération et celle de construire la première nouvelle ligne. Au-delà de son statut privilégié dans le cadre du projet d'agglomération, le tramway est également énoncé comme un projet urbain et s'accompagne d'un discours qui exprime la volonté d'établir un lien entre transport et urbanisme. C'est ainsi que le projet est justifié par les élus pour sa capacité à transporter et à faciliter les déplacements mais également pour sa capacité à reconquérir l'espace strasbourgeois et à constituer un outil de recomposition urbaine<sup>69</sup>.

## **B. LE TRAMWAY SE CONCRETISE AVEC LA LIGNE A**

### **1 - La ligne A : une visée urbaine**

La ligne A est donc annoncée comme un projet à deux faces. La première vise à mettre en place un mode de transport moderne en mesure de proposer une alternative efficace à la voiture individuelle. La seconde fixe pour enjeu de faire du tramway un moyen d'excellence pour réaménager la ville en redistribuant la voirie au profit des transports collectifs, des vélos et des piétons et en procédant à la requalification de l'espace public. Cette vision urbaine du tramway n'est pas une invention strasbourgeoise, elle emprunte directement à l'expérience grenobloise à laquelle elle se réfère d'ailleurs explicitement. Lorsque C. Trautmann emporte les élections, deux villes en effet ont déjà fait le choix de réintroduire le tramway. Nantes fait œuvre de pionnière en inaugurant, en 1985, la première nouvelle ligne de tramway en France

---

<sup>69</sup> Source : Projet d'agglomération de la CUS, décembre 1990. Cet historique, partial, n'accorde notamment aucune place explicite aux Plans de Déplacements Urbains (PDU). Cela tient au fait que, pour la période considérée, aucun PDU n'est arrêté. Le premier, lancé en 1988 sous l'autorité de M. Rudloff dans le cadre de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs de 1982 (LOTI) n'est pas validé par l'équipe municipale qui lui succède. C. Trautmann lancera à son tour un nouveau processus d'élaboration du PDU mais seul un rapport d'étape explicitant la démarche et les hypothèses retenues est produit en 1994. Ensuite, la Loi du 30/12/1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) rendant obligatoire l'établissement d'un PDU pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants, un projet sera finalement arrêté par la CUS, mais seulement en 1999 (avant enquête publique). Or, à cette date, la première ligne de tramway circule depuis 5 ans tandis que la deuxième est en voie d'achèvement. Le PDU est donc postérieur aux lignes qui nous intéressent même si la réflexion sur le tramway est inséparable d'une réflexion simultanée sur les déplacements.

tandis que la ligne A de Grenoble voit le jour en 1987 et « fait la une » pour le choix d'un véhicule qualifié comme le véritable premier tram moderne en France et pour la qualité de l'insertion urbaine du tramway saluée comme une grande réussite grenobloise. C'est de ce succès que s'inspire le pari de C. Trautmann mais là où « à Grenoble, le projet de tram passe d'un outil de transport à un outil de redistribution et de requalification de l'espace pendant les études d'avant-projet lorsqu'on réfléchit à l'insertion du tramway ça devient, à Strasbourg, le point de départ de la nouvelle équipe municipale » (Service Déplacements Urbains CUS et 'ex-grenoblois').

## 2 - Un projet rondement mené

C. Trautmann fixe pour objectif de mettre la première ligne en service avant les prochaines municipales. Le projet a donc moins de six ans pour voir le jour. Dès 1989 et donc quelques tous petits mois après les élections, le Conseil de Communauté approuve l'avant-projet d'une ligne orientée Nord-Ouest/Sud sur l'axe principal de la circulation de transit. Dans la même année, une nouvelle « cellule tramway » est mise en place à la CUS pour assumer les fonctions de maîtrise d'ouvrage, un groupe de travail « véhicule » est constitué et le GETAS, Groupement d'Etudes du Tramway de l'Agglomération Strasbourgeoise, est retenu pour une mission de maîtrise d'œuvre générale. En 1990, la CUS conclue un contrat de concession avec la Compagnie des Transports Strasbourgeois (la CTS) qui exploite déjà le réseau de bus, lance un concours de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement des places et un autre pour la construction du véhicule. Les acteurs sont en place. En juin 1991, l'étape de la déclaration d'utilité publique est franchie<sup>70</sup> et le projet peut poursuivre sa route. Les études de projet détaillées sont finalisées, les entreprises de construction font tourner leurs engins, les riverains voient les chantiers envahir et désorganiser leur vie quotidienne, des imprévus techniques provoquent des pressions sur le calendrier, la tension monte. En juin 1994, les différents travaux d'aménagement sont, pour la plupart, achevés et les palissades des chantiers disparaissent puis, quelques six mois avant les municipales, la ligne A est inaugurée en grande pompe le 26 novembre 1994 et l'on découvre un véhicule au design et à la technique innovants ainsi qu'un nouveau paysage urbain. Le pari est tenu et le résultat salué partout en France.

Après près de trois ans de travaux, la ligne a donc pris forme. Longue de 10 km, elle démarre au Nord-Ouest au niveau de HautePierre, dernière extension urbaine d'importance, puis dessert

---

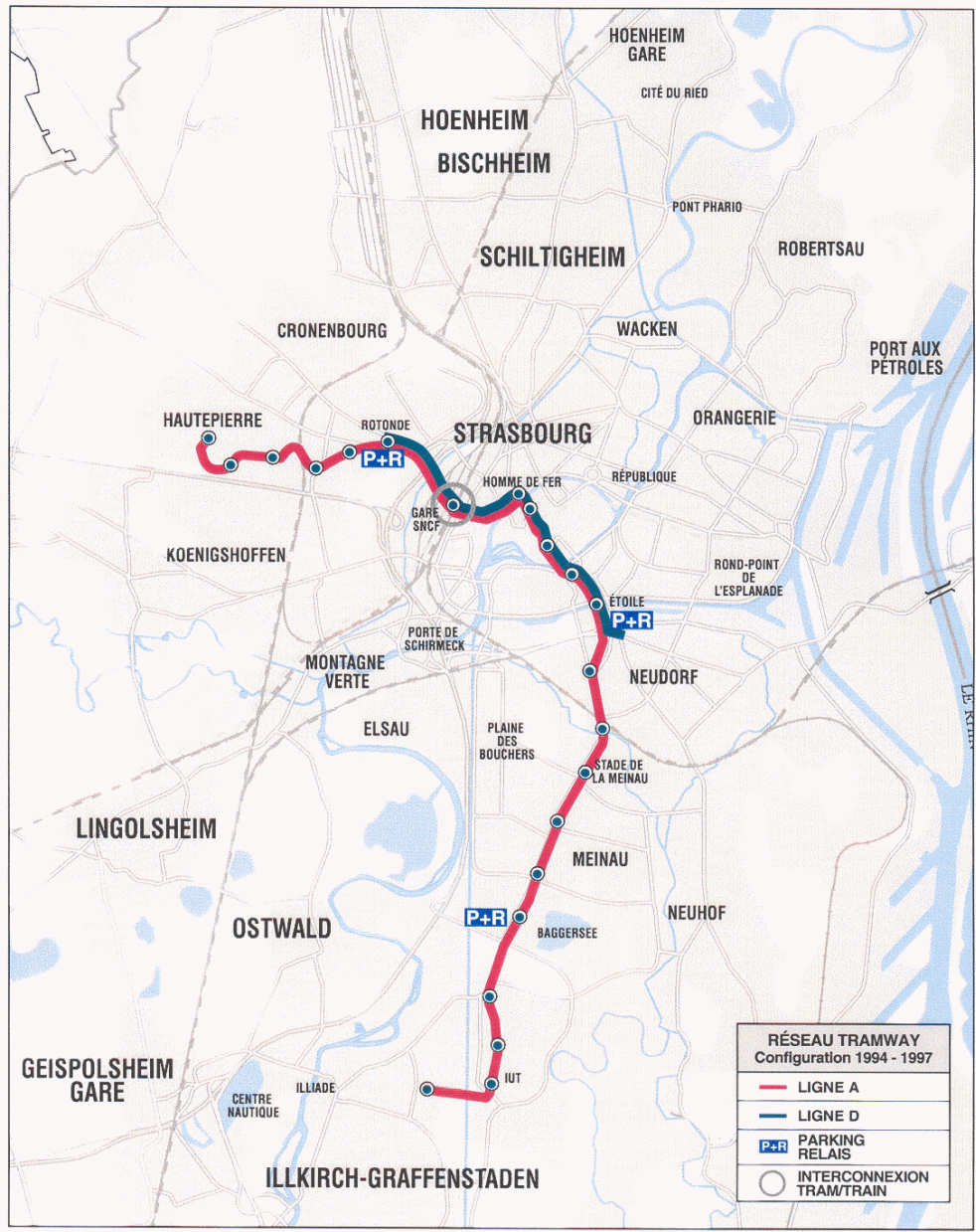
<sup>70</sup> Par décret ministériel publié au J.O. n°140 du 18 juin 1991.

la gare, les centres commerciaux à l'ouest et au sud ainsi que le centre ville, irrigue les quartiers Sud, relie les grands établissements hospitaliers. Seule exception à la règle de circulation en surface, la ligne est souterraine au niveau de la gare centrale. En 1994, si l'on exclu la dernière station, ce premier tronçon sort à peine du ban communal strasbourgeois pour s'arrêter à l'entrée de la commune d'Illkirch. Le caractère intercommunal de la ligne était pourtant prévu mais un conflit avec la commune d'Illkirch (au Sud), qui est peu favorable au tramway et souhaite un passage en souterrain, reportera la décision à 1995. Dix huit mois plus tard le prolongement de la ligne A s'achève en 1998. Au total, elle couvre finalement 12,6 km et comporte 22 stations dont quatre stations supplémentaires desservant le campus universitaire et le parc d'innovation technologique dans la commune d'Illkirch.

Sans vouloir porter atteinte à la qualité et à l'efficacité des équipes mobilisées par le projet, il faut souligner que le pari contre la montre est un pari jouable parce que la nouvelle équipe municipale hérite d'un projet élaboré sous l'ère Pflimlin. Les réflexions conduites dans le cadre du SDAU puis du dossier d'agglomération et du « tramway Pflimlin » entre 1973 et 1983 ont non seulement laissé dans les cartons un projet de configuration générale du réseau tramway mais également un avant-projet pour le tracé d'une première ligne. Bien que les finalités ne se recouvrent pas totalement entre celles du « tramway Pflimlin » dont l'essentiel était d'augmenter la capacité d'accueil du centre et celles du « tramway Trautmann », le choix sera fait de ne pas actualiser les dossiers mais de ressortir les plans des cartons. Dès lors, on dispose d'un tracé quasi finalisé qui permet de réduire considérablement le temps des études. Et c'est bien ce qui autorise de faire valider le projet par le Conseil de Communauté dès 1989 et ainsi d'entrer, très rapidement, dans une phase opérationnelle. Cette urgence est avant tout une affaire de stratégie politique. Une stratégie électorale à court terme dans la mesure où C. Trautmann engage son premier mandat sur le tramway et une stratégie à plus long terme dans la mesure où le projet d'ensemble est aussi un projet de réseau : *« le tracé de la première ligne décidée en 1989 est en fait stabilisé dès 1983 [...] La nouvelle équipe a gagné un peu par surprise [...] Or, pour mener à bien tout le projet, il faut du temps. Il faut donc être réélu. Pour être réélu, il faut avoir terminé une première ligne assez tôt pour que les perturbations d'un chantier qui va éventrer une ville bien assoupie soient oubliées. Et donc on prendra le projet comme il est en 1983 pour gagner le temps des études préliminaires »* (Messelis, 1999, p.4).

On hérite aussi des aménagements routiers décidés en 1975 pour le contournement de Strasbourg et qui, en 1989, sont en voie d'achèvement. Le préalable technique qui permet de libérer de la voirie dans le centre pour faire place au tramway est donc cette fois-ci levé. Reste encore à organiser le dispositif nécessaire pour concrétiser le projet.

**Figure 5 : La ligne A**



Source : ADEUS.

### **3 - L'espace public, le véhicule et le réseau de transports collectifs : conditions du succès et enjeux du projet**

#### ***Restructurer l'espace***

D'abord, conditions à la circulation efficace du tramway, d'importantes mesures en matière de circulation et de stationnement sont prises. Le plan de circulation ne se limite pas à récupérer les emprises nécessaires à la circulation du tramway et à redistribuer l'espace viaire mais va jusqu'à interdire le trafic de transit dans l'hypercentre<sup>71</sup>. Ces mesures ont pour corollaire la piétonnisation quasi totale du noyau central. Ensuite, pour favoriser le transfert modal voiture/tram trois parcs relais (P+R) d'une capacité d'accueil totale de 1500 places sont construits. En redistribuant les fonctions de la voirie, ces mesures sectorielles sont déjà une manière d'intervenir sur l'espace public mais le réaménagement de la ville se traduit aussi par une intervention architecturale et paysagère de grande ampleur. A titre d'exemple, la place Kléber, totalement réaménagée, devient le nœud du réseau piéton de l'hypercentre alors qu'elle comptabilisait jusqu'à 50.000 véhicules/jour. L'espace de la ligne, qu'il s'agisse de la plate-forme tramway ou des espaces adjacents, est lui aussi réaménagé. Les efforts sont considérables puisque au final près de 35 ha de surfaces au sol (plate-forme de la voie, aménagements adjacents et places publiques) sont recomposés. Et, même si le tramway a toujours ses détracteurs, les avis convergent pour considérer que le résultat est spectaculaire et que le pari et la promesse de requalification de l'espace public et d'embellissement de la ville sont tenus (Ziegler, 2000).

Avec la ligne A, trois principes d'action fondateurs peuvent ainsi être dégagés. Le premier considère que la linéarité de l'infrastructure tramway constitue un excellent support pour créer une continuité urbaine tout du long des espaces traversés et donc pour symboliser, par l'unité de la ligne, l'appartenance à une même ville pour tous les quartiers centraux ou périphériques sillonnés. Le second affirme que la volonté de requalification des espaces publics au profit de l'embellissement de la ville doit se faire aux dépens de la place jusque là accordée à la voiture et au profit des espaces piétonniers, itinéraires cyclables et espaces verts. Le troisième considère que l'implantation du tramway est l'occasion de réaménagements d'envergure dans l'objectif de requalifier des zones en déclin ou déqualifiées (redynamiser un centre commercial, désenclaver une cité...)

---

<sup>71</sup> La circulation automobile est reportée sur les quais et la ceinture des boulevards et quatre boucles de desserte permettent d'accéder à l'hypercentre sans le traverser.

### ***Le véhicule, un projet dans le projet***

Autre composante phare du projet, le véhicule fait l'objet d'une réflexion à part entière. L'importance qui lui est accordée tient dans le fait qu'il est lui aussi perçu comme une condition à la réussite du projet car « *après le VAL, symbole en son temps de la modernité, le tramway ne pouvait plus, ni être un train échappé de sa gare ni l'engin qui circule encore à Bâle et qui peut encore y circuler parce qu'il y a toujours circulé. [...] Le véhicule sera ainsi un projet dans le projet* » (Messelis, 1999, p.4). Dès 1989, C. Trautmann met donc en place un « groupe de travail véhicule » composé de techniciens de la CUS et de la CTS, du GETAS (Groupement d'Etudes du Tramway de l'Agglomération Strasbourgeoise) et du cabinet IDPO pour le design et l'ergonomie. Sa mission est claire : définir un nouveau matériel symbole de modernité, efficace, accessible à tous, digne d'une capitale européenne qui ne soit ni celui, trop standard, qui circule à Nantes, ni celui de sa version surbaissée qui circule à Grenoble. Le véhicule finalement conçu fera date pour son design futuriste et son caractère innovant, notamment (mais pas seulement) parce que c'est le premier tramway à plancher bas intégral<sup>72</sup>.

### ***La réorganisation du réseau TC***

Enfin, la politique en faveur des transports collectifs complète la mise en service de la première ligne par une réorganisation importante du réseau de bus : augmentation du parc autobus, création et prolongement de lignes, augmentation des fréquences, réaménagement de couloirs réservés... Entre 1992 et 1995 l'offre kilométrique globale (tram + bus) a ainsi été augmentée de 30% sur le territoire de la CUS, 10% étant imputables au tram et 20% aux bus. Et, en terme de fréquentation, les chiffres annoncent des résultats supérieurs aux prévisions les plus optimistes puisque, dès la première année d'exploitation de la ligne A, la fréquentation du réseau de transports collectifs augmente de 30%. Pour la CUS comme pour la CTS les résultats sont probants et la modernité et l'efficacité du tramway démontrées (Vimbert, 1998).

## **4 - Un dispositif d'action spécifique au projet**

L'héritage du passé, s'il est précieux, ne suffit pas pour faire passer le projet à l'état d'opération concrétisée et aussi fort, aussi volontaire, aussi clair que soit le projet il n'est rien sans ceux qui vont le financer, le concevoir, le conduire, le défendre, le construire. C'est à la

---

<sup>72</sup> Pour une description détaillée de la technique innovante du véhicule, cf. la revue *Connaissance du rail*, novembre 1994, n°163.

CUS d'organiser ces actions en définissant les ressources financières et en distribuant les missions et les responsabilités.

Sur le plan financier, le projet s'élève à 296 M euros (valeur 1990)<sup>73</sup> tandis que sur le plan des moyens humains, le système d'acteurs est stabilisé dès les premières heures et, pour l'essentiel, constitué d'équipes qui préexistent au projet de 1989.

### ***Une direction tramway***

D'abord et très rapidement la CUS décide de placer le projet dans les mains de la direction Transports et Circulation où une cellule spécifique est aussitôt créée et deviendra la DITRAM (DIRECTION TRAMway). Malgré cette position dans l'organigramme, le projet sort des circuits hiérarchiques traditionnels pour entrer dans une relation directe avec le politique. La Ditrām est la seule véritable « création » organisationnelle, dans les termes de la loi MOP elle représente la maîtrise d'ouvrage du tramway et, dans les termes du management de projet, elle représente la direction de projet. Elle prend en charge son pilotage en responsabilité directe jusqu'à l'approbation du projet par le Conseil de Communauté et l'obtention de la déclaration d'utilité publique (la DUP). Du point de vue de l'élaboration de la ligne, ces deux étapes n'en font qu'une : celle où le programme du projet est défini et arrêté. Pendant cette phase, la Ditrām conduit la concertation publique et pilote la conception de la ligne, du véhicule et celle du réaménagement des places. Jusqu'à l'achèvement du projet, elle conserve sous son contrôle la charge de la concertation publique et reste maître d'ouvrage des projets d'aménagement urbains connexes (place de la Gare, place Kléber et place de l'Homme de Fer en particulier).

### ***Les techniciens de la CUS et l'ADEUS***

La Ditrām recourt, au gré des besoins, à l'assistance des différentes directions de la CUS (juridique, aménagement et développement, environnement, communication...) et surtout, travaille de concert avec le Service Déplacements Urbains (SDU) qui, responsable du plan de circulation et de stationnement, entretient une relation privilégiée avec le projet. La Ditrām bénéficie également du soutien de l'agence d'urbanisme, l'ADEUS (Agence de Développement et

---

<sup>73</sup> Répartis de la manière suivante, valeur 1990 : CUS : 27 M d'euros ; Etat : 50 M d'euros ; Versement de la taxe transport : 79 M d'euros ; Conseil Général et Conseil Régional : 24 M d'euros ; Gestionnaires de réseaux : 10 M d'euros ; CTS : 106 M d'euros (l'essentiel sur emprunt). Source : CUS)

d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise)<sup>74</sup>. En charge de la prospective et de l'observation du développement urbain, principalement sur le territoire de l'agglomération strasbourgeoise, l'ADEUS couvre plusieurs champs d'expertises depuis les questions d'aménagement du territoire et de planification jusqu'au développement économique en passant par les déplacements et l'habitat. C'est, avec la Ditram, le premier groupe d'acteurs que l'on peut identifier : les techniciens de la CUS. Ils ont en commun d'être au service de la politique communautaire sous l'autorité de laquelle ils exercent leur activité.

### ***La compagnie des transports strasbourgeois***

Une fois la déclaration d'utilité publique obtenue, le projet passe dans les mains de la Compagnie des Transports Strasbourgeois, déjà en charge du réseau de bus. La CTS est une société d'économie mixte<sup>75</sup> dont la CUS est l'actionnaire majoritaire et R. Ries le président, ce qui la place en partie sous le contrôle du politique. En 1990, elle signe avec la CUS un contrat de concession pour une durée de 30 ans. Ce contrat la désigne non seulement comme l'exploitant du futur réseau tram et bus de l'agglomération mais aussi comme le maître d'ouvrage de la construction de la ligne. La délibération du Conseil de Communauté du 30 mars 1990 motive ce choix « *pour bénéficier de la souplesse administrative d'une gestion privée du projet et pour garantir une conduite cohérente de sa réalisation avec les impératifs de l'exploitation du futur réseau ainsi que pour impliquer dès le stade de la réalisation l'ensemble du personnel de la CTS* ». A ce double titre, la CTS devient un autre acteur essentiel de la mise en œuvre du projet. D'abord, elle contracte l'emprunt nécessaire pour compléter le budget propre de la CUS et la subvention d'Etat. Ensuite, s'agissant d'un contrat de concession et non d'un mandat, c'est la CTS qui supporte les risques financiers du projet, la CUS se portant garant des emprunts contractés. Enfin, en tant que maître d'ouvrage de la construction, elle prend la direction du projet à la suite de la DUP et, dans ce cadre, pilote la maîtrise d'œuvre pour réaliser les études détaillées, passe les marchés de travaux auprès des entreprises de construction, suit les chantiers et assure la réception des ouvrages.

---

<sup>74</sup> L'ADEUS est une association de droit local créée en 1967 par l'Etat en partenariat avec le Conseil général du Bas-Rhin et la CUS. Parmi les autres membres de l'agence on peut également évoquer : les chambres de commerce et d'industrie, des métiers, de l'agriculture, la Région Alsace, le Port Autonome... Même si dans l'esprit de la LOF de 1967 les agences d'urbanisme sont conçues pour faire la synthèse entre les politiques nationales et les politiques locales, elles sont rapidement perçues par les élus comme un outil d'autonomie locale et, même si l'ADEUS est extérieure aux services internes de la CUS, elle fait clairement partie des organismes satellites de la communauté urbaine.



En tant qu'exploitant, la CTS procède également à la réorganisation du réseau de bus, engage une formation pour les conducteurs de tramway, met en place de nouvelles offres tarifaires. A partir de 1992 elle opère une refonte importante de son organisation interne. En vue de l'évolution de son activité d'exploitant, elle crée une direction des ressources humaines ainsi qu'une direction du développement et de l'action commerciale. Et, pour prendre en charge la maîtrise d'ouvrage du tramway, une autre direction est encore mise en place. La CTS consacre ainsi au projet une équipe spécifique composée d'un service technique pour les études et la construction du tramway et d'un service chargé du suivi et de la gestion administrative et financière du projet.

### ***Les concepteurs***

Après la Ditrans qui dirige pour le compte de la collectivité, la CTS qui construit et exploite pour son propre compte, les services de la CUS et l'ADEUS qui interviennent au titre de leurs connaissances spécialisées ou de leur mission spécifique dans la mise en œuvre de la politique communautaire, il manque ceux dont le métier est de concevoir. A Strasbourg c'est au GETAS – Groupement d'Etudes du Tramway de l'Agglomération Strasbourgeoise – que l'on confie cette mission. Comme la CUS, comme l'ADEUS et comme la CTS, le GETAS ne naît pas avec le « tramway Trautmann » mais date de la fin de l'ère Pflimlin où il est constitué en 1982 à la demande de l'ancien maire pour mener les études de conception du tramway que l'on a alors décidé de réintroduire. Le GETAS intervient en position de maîtrise d'œuvre générale d'abord dans le cadre d'un contrat avec la CUS, puis avec la CTS lorsque le projet change de mains (à l'exception des maîtrises d'œuvre de réseaux et voiries assurées directement par les services de la CUS). Sa mission couvre les phases de conception générale et de conception détaillée (études d'exécution), la phase de coordination et d'organisation des chantiers et la phase d'essais. Sous l'appellation GETAS sont associés cinq partenaires principaux : deux bureaux d'études techniques locaux (SERUE pour les études infrastructures et ouvrages d'art ; BEREST pour la déviation des réseaux), des cabinets d'architectes (UA5 et KIS pour les stations, le mobilier urbain...) et une société d'ingénierie lyonnaise (Metram-Semaly pour la partie 'technique tramway' i.e. voie, énergie, équipements d'exploitation...) et qui, impliquée dans les tramways nantais et grenoblois, bénéficie déjà d'une expérience. Enfin, en cours de route, une fois les grandes lignes du projet arrêté, et à la demande de la CUS, le groupement travaillera avec un paysagiste strasbourgeois pour l'aménagement paysager de la ligne.

---

<sup>75</sup> Capital réparti entre la CUS (52.37%), le Département du Bas-Rhin (26.31%), la Ville de Strasbourg (0.76%), la Caisse des Dépôts et Consignations (4.16%) et sa filiale Transdev (12.5%). Pour une approche historique (1871-1935) de la CTS et, plus largement, de l'aménagement urbain et du réseau de transport ferroviaire comme opérateur de la transformation du cadre urbain, se reporter à Ph. Delaume (1987).

### ***La part de l'expérience grenobloise***

Dans ce dispositif, il faut souligner la part de l'expérience grenobloise : elle ne sert pas seulement de référence pour inspirer le parti pris de faire du tramway un vecteur de la requalification de l'espace mais est directement mobilisée pour le pilotage du projet. Plusieurs « ex-grenoblois » sont ainsi recrutés pour transmettre une expérience dont les strasbourgeois sont démunis. Bien que ce type de pratique soit relativement répandu, Strasbourg en fournit un exemple remarquable puisqu'on retrouve notamment les « grenoblois » à la tête de plusieurs postes décisionnels : directeur du service Déplacements Urbains de la CUS ; directeur de projet à la CUS, qui prendra ensuite la direction générale de la CTS lorsque le projet change de mains ; directeur du service études et construction du tramway de la CTS.

### ***Une volonté politique affirmée***

Enfin, à ce dispositif, il faut ajouter une volonté politique affirmée et décidée à porter le projet. D'abord et tout au long de l'affaire, le tramway est placé sous l'autorité d'un comité de pilotage politique dédié au projet. Ensuite, cette volonté politique n'est pas de pure forme ni un simple exercice de rhétorique. Car si la nouvelle équipe municipale bénéficie d'un certain nombre d'atouts, il n'en demeure pas moins que les conditions de départ ne sont pas toutes favorables dans un contexte où la voirie reste largement acquise à l'automobile, au sens propre comme au sens figuré et où les résistances à l'implantation d'un TCSP sont très virulentes (Breton, 1989-90). Or, pour faire circuler le tramway il faut libérer la voirie de l'emprise de la voiture, une décision qui relève du politique dont c'est la compétence de définir l'usage du sol. Annoncées aux strasbourgeois en 1992, les mesures prises en matière de circulation et de piétonnisation sont saluées par les médias et la presse spécialisée comme la marque d'un courage politique. Le portage politique se manifeste également sous la forme de la promotion du projet. C. Trautmann et R. Ries pèseront notamment de tout leur poids pour soutenir le projet au sein du Conseil de Communauté, ultime instance décisionnelle qui n'est pas entièrement acquise à la cause du tramway. Ils s'efforceront aussi de le défendre auprès des strasbourgeois. Auprès des commerçants qui manifestent leur franche hostilité et avec lesquels les politiques vont négocier un plan de stationnement. Auprès des habitants, fort sceptiques du bien fondé du projet et envers lesquels une campagne de communication de grande envergure est conduite. Pendant toute la durée du projet les politiques, secondés par leurs techniciens, montent en première ligne des nombreuses réunions publiques organisées dans tous les quartiers directement concernés. De l'avis des acteurs eux-mêmes, la logique dominante de cette concertation vise, dans un contexte de grande résistance au projet, à convaincre de la justesse du choix tramway et à préparer les strasbourgeois aux perturbations occasionnées par les chantiers ainsi qu'à l'acceptation du plan de circulation.

Cette présentation sommaire de la ligne A indique les finalités associées au projet de tramway (mettre en place une alternative moderne et efficace à la voiture individuelle ; réaménager la ville en redistribuant les emprises au sol ; restructurer et requalifier l'espace). Elle expose également les principaux acteurs qui ont contribué à la concrétisation de la ligne et met en évidence comment un dispositif d'action spécifique est consacré au projet. L'objectif était de rendre compte des principales caractéristiques de la ligne A dès lors que l'enquête montre qu'elles conditionnent en partie la compréhension du processus d'élaboration de la ligne B. Cependant, cette explicitation correspond typiquement à ces présentations de projet achevé et l'on voit comment les mécanismes du processus d'élaboration échappent ici à l'analyse alors qu'ils seront cœur des objectifs assignés à l'enquête dans le cadre de la ligne B. Avant d'entrer dans le vif du sujet, reste encore à examiner, de la même manière, le projet de réseau. En effet, si le projet d'une ligne B est formellement approuvé et officiellement annoncé après les municipales de 1995, les réflexions sur la phase suivante sont initiées dès 1993 pendant que les travaux de la ligne A sont en cours. On assiste alors à un changement considérable de problématique puisque va maintenant prévaloir un raisonnement qui ramène sur le devant de la scène le projet du réseau de tramway à moyen terme. Il sera au fondement des branches de la ligne B et contribuera, tout autant que la ligne A, à en comprendre les mécanismes d'élaboration.

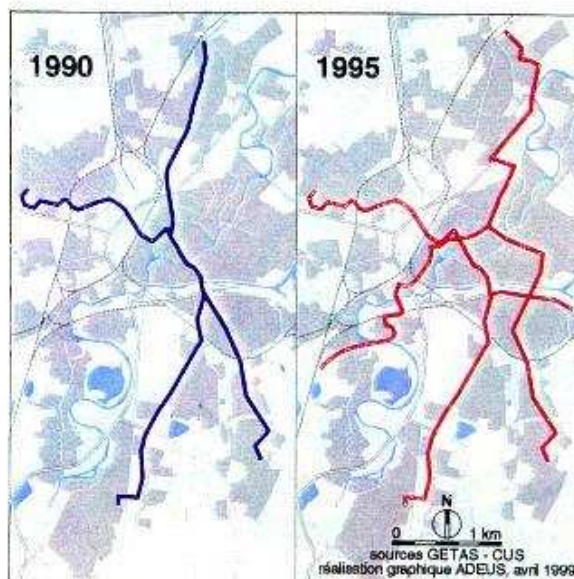
## **C. LE PROJET DE RESEAU, UN PREALABLE A LA LIGNE B**

### **1 - Contraintes d'investissement et remise en cause du réseau initial**

Là où, en 1989, les objectifs de délais prévalent sur la décision de C. Trautmann de reprendre en l'état le projet de réseau élaboré entre 1973 et 1983 (réseau « Pflimlin »), il est remis en cause dès 1992 pour des raisons économiques. La première des conditions de réalisation d'un projet de ligne B ou d'un projet de réseau reste, en effet, une condition financière. Or, la capacité d'autofinancement de la CUS est largement amputée par la ligne A. Par ailleurs, la subvention d'Etat est au mieux plafonnée à 30% par tranche de réalisation et

n'est applicable que sur les dépenses d'infrastructures et d'équipements<sup>76</sup>. A titre d'exemple, pour la ligne A, les postes budgétaires non subventionnables totalisent plus de 50% du coût total. Ces considérations sont à l'origine de la modification du réseau élaboré sous « l'ère Pflimlin ».

**Figure 6 : Evolution du réseau à moyen terme 1990/1995**



Structuré selon un modèle à nœud central, le réseau à moyen terme de l'ère « Pflimlin » dessine un grand X orienté Nord-Sud (figure 6, réseau 1990). La ligne A, en cours de construction, correspond à la partie gauche du X, tandis que la partie droite du X doit desservir, dans le cadre d'une ligne B, des banlieues industrielles urbanisées au 19<sup>ème</sup> siècle (communes Nord de l'agglomération) ainsi que les grands ensembles du Neuhof au Sud. Or, la CTS fait valoir sa qualité de concessionnaire et donc de « co-financeur » pour soulever le problème de l'investissement à moyen terme du réseau. Elle met en avant que la capacité de financement des investissements encore à venir est étroitement dépendante de la bonne santé des comptes d'exploitation et elle milite, par conséquent, pour continuer à aller tout de suite là où il y a le plus de monde. En l'occurrence, le campus universitaire de l'Esplanade situé à l'Est du noyau

<sup>76</sup> Cf. circulaire du 1<sup>er</sup> avril 1992 relative aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province. Ne rentrent donc pas dans cette catégorie : le matériel roulant, les libérations d'emprises en terrain privé ou sur le domaine public (acquisitions foncières, déviations de réseaux...), les frais de fonctionnement du maître d'ouvrage (assistance technique, assurances...), les aménagements urbains sauf les aménagements spéciaux tels que gare d'échanges ou aménagements spéciaux pour personnes à mobilité réduite.

central mais non desservi par le « réseau Pflimlin ». Cela tombe bien, cette modification reste cohérente avec le projet d'agglomération qui mise sur les fonctions universitaires et scientifiques. Le dossier de prise en considération déposé en 1993 acte donc ces enjeux financiers et affiche comme priorité de compléter le réseau initial en X orienté Nord-Sud par une branche Centre-Est (université). Reste en suspens la question de savoir laquelle de la branche Nord ou Sud de la partie droite du X sera également au programme de la ligne B<sup>77</sup>.

## **2 - Le nouveau projet de réseau : à la recherche d'une compatibilité entre développement urbain, déplacements et exploitation**

Si la décision de retenir la nouvelle branche Centre-Est (allant du centre-ville vers l'université) comme une priorité de la prochaine ligne veut répondre à des enjeux financiers, elle introduit par ailleurs des problèmes d'exploitabilité qui sont à l'origine de la refonte totale du réseau car *« la décision d'aller à l'université, principal générateur de trafic, sème la zizanie absolue dans tout le système puisque, du point de vue ferroviaire, ça obligeait à faire tourner le tramway au niveau de la place de l'Homme de Fer, et ça on ne sait pas le faire. On sait faire fonctionner un nœud mais, arrêter le tramway au centre dans un endroit où il n'y a de toutes façons plus de place pour le faire repartir dans l'autre sens, ce n'était pas possible. Il fallait donc que l'on trouve une solution pour que la desserte de l'université soit techniquement possible »* (ADEUS). Une réflexion de longue haleine est alors engagée par des représentants de la Ditrâm, du Getas, du SDU, de la CTS et de l'ADEUS, formant ainsi *« un petit groupe de gens qui vont discuter les problèmes, des gens qui connaissent bien leur technique et qui connaissent bien le terrain. On avait cette volonté de voir plus loin avant de lancer la nouvelle*

---

<sup>77</sup> « Le dossier de prise en considération du projet d'extension du réseau à moyen terme » de juin 1993, approuvé par le conseil de la CUS le 25 mars 1994. Ce document correspond à la procédure administrative nécessaire pour inscrire l'extension du réseau au budget de l'Etat. Pièce administrative codifiée, le dossier est construit sur la base du diagnostic de la situation actuelle et des attendus de la situation projetée. Etabli par l'agence d'urbanisme avec le concours des services de la CUS, de la CTS et du GETAS, il replace le réseau dans le contexte institutionnel, économique, spatial, démographique... de la communauté urbaine, il décrit les grandes caractéristiques du réseau envisagé (population et emplois desservis, analyse de la demande, prévisions de trafic, scénarios de programmation, complémentarité avec les autres modes...) ainsi que ses données financières et socio-économiques (coûts d'investissement et d'exploitation prévisionnels, simulation du plan de financement à long terme...). Il s'agit surtout d'un document dont l'essentiel est de monter un argumentaire pour convaincre de la pertinence et de la viabilité du réseau projeté et obtenir un accord de subvention de la part de l'Etat. Le dossier de prise en considération n'est que l'étape préalable de la procédure et ce n'est qu'une fois l'avant-projet détaillé (APD) arrêté que la CUS pourra établir le dossier de demande de subvention pour la tranche de réalisation concernée. Les aides de l'Etat sont débloquées une fois l'utilité publique déclarée.

*ligne. Dans cette phase on eu énormément de contacts et d'échanges entre nous, les idées germent, il y a beaucoup d'émulation et tout ça se fait de manière très informelle. Cela a permis à la CUS d'avoir un schéma de développement de son réseau à partir duquel la deuxième ligne est décidée et ensuite on revient dans un processus et une structure d'études identiques à ceux de la ligne A » (DG Getas).*

Ces études, qui se déroulent entre 1993 et 1995, ont pour objectif d'identifier les perspectives d'extension des lignes de tramway et de proposer une configuration générale du réseau à horizon 2010 ainsi que les critères de phasage de ses différentes tranches de réalisation. Cette réflexion, qui comporte plusieurs séquences, est menée en regard des enjeux de développement urbain et des enjeux de déplacements à l'échelle de l'agglomération. Pas davantage que pour la ligne A l'objectif n'est d'analyser le processus d'élaboration du projet de réseau mais d'en comprendre ses implications sur la ligne B<sup>78</sup>. On soulignera simplement que, malgré l'apparence maîtrisée et systématique des études que l'on va rapidement passer en revue, le projet de réseau est le résultat d'une démarche nouvelle au cours de laquelle les méthodes de travail sont élaborées chemin faisant et où les problèmes à résoudre comme leurs solutions émergent en même temps que la réflexion avance. L'extrait d'entretien suivant témoigne de ces difficultés et rend compte de la logique qui guide d'exploration et la détermination de la configuration du réseau :

---

<sup>78</sup> Sources : 1/ « Réseau de tramway à moyen et long terme de l'agglomération strasbourgeoise », ADEUS, 1993. 2/ « Réseau de tramway moyen et long termes, 2<sup>ème</sup> étape d'étude », ADEUS, juin 1994. 3/ « Tramway de l'agglomération strasbourgeoise. Configuration générale du réseau : enjeux d'aménagement et de phasage », ADEUS, juillet 1995. 4/ « Tramway de l'agglomération strasbourgeoise, configuration générale du réseau », CUS, décembre 1995.

***L'élaboration du réseau : comment articuler transport, urbanisme et rentabilité ?***

*Pour la prochaine ligne, il faut choisir et donc il faut savoir comment on choisit. On va alors avoir une démarche très longue et très compliquée. On s'est posé beaucoup de questions. On s'est demandé comment faire fonctionner le nœud central de l'Homme de Fer entre les différentes destinations que l'on avait dégagées. Et on se rend compte que ça ne marche pas, que l'on arrive pas à le faire fonctionner et donc qu'il y a là un véritable problème. On se rend compte aussi de ce qui n'est pas faisable, notamment à cause des questions de phasage. On va en permanence confronter trois types d'éléments. 1/ L'intérêt économique et la rentabilité du réseau pour la CTS. 2/ L'exploitabilité de ce réseau et de ses phases successives. Là ça devient un vrai casse-tête parce que selon l'ordre dans lequel on fait ce réseau, il peut au final être exploitable mais pas ses phases intermédiaires et inversement. Et, 3/ il faut quand même que ce réseau serve à aménager la ville. Ce faisceau de contraintes va nous obliger à explorer toute une batterie d'éléments. Mais tout ça n'était pas encore très systématique, on ne connaissait pas vraiment les méthodes. On se pose aussi la question de savoir comment articuler les nœuds, particulièrement dans la zone centrale, ce qui ramène encore sur les problèmes de phasage. On met plus d'un an pour passer d'un réseau à un autre, c'est très long parce que l'on ne comprend pas toujours nous-mêmes ce que l'on fait. Et puis, on va découvrir l'aspect système de la question. Pour le nœud central on voyait bien que, du point de vue ferroviaire, ça n'allait pas être simple mais on comprend aussi que, du point de vue de la structuration de la ville, c'était contre-productif parce que c'est la zone la plus dense de l'agglomération dans laquelle on ne peut plus rien bouger. Et là on se rend bien compte que le réseau doit irriguer d'autres lieux dans la ville sinon on va aboutir à un imbroglio infernal au centre. C'est comme ça que l'on arrive à dégager une maille autour de laquelle on peut organiser le réseau. Il a fallu vérifier étape par étape que ce que l'on racontait était crédible et permettait de résoudre les contraintes. Mais les contraintes ne s'exercent pas toutes au même niveau, il a donc fallu les hiérarchiser et cette hiérarchisation on l'a découverte au fur et à mesure. (ADEUS).*

### ***Reconnaissance des branches et tracés possibles***

La première séquence du travail cherche à identifier les secteurs susceptibles d'être desservis par un tramway en raison de leurs poids en populations et en emplois. Ces branches mises à jour, la démarche consiste ensuite à dégager les variantes possibles pour chacune d'entre elles et à comparer les différents tracés envisageables selon :

- des critères de demande (poids de population totale et d'emplois ; population des établissements scolaires, universitaires et hospitaliers ; grands équipements desservis et opportunités locales de développement ou d'aménagement urbains ; nombre de communes desservies) ;
- des critères d'offre (longueur de la ligne ; opportunités de restructuration des réseaux de TC et de création de parking de rabattement) ;
- des critères d'aménagement (insertion physique et impacts sur le cadre naturel et bâti ; impacts sur les fonctionnements locaux en termes de circulation et de stationnement ; opportunités locales de développement et d'aménagement urbain).

A l'issue de ce travail de reconnaissance des tracés un des résultats notables de l'étude est de mettre en évidence la viabilité d'une branche Sud-Ouest en termes de clientèle et d'insertion urbaine, ce qui fait émerger une solution pour résoudre le problème technique posé par la desserte de l'université. Pour autant, cette étape ne permet toujours pas de décider quelles seront les priorités de la prochaine tranche de réalisation (hormis la desserte de l'université).

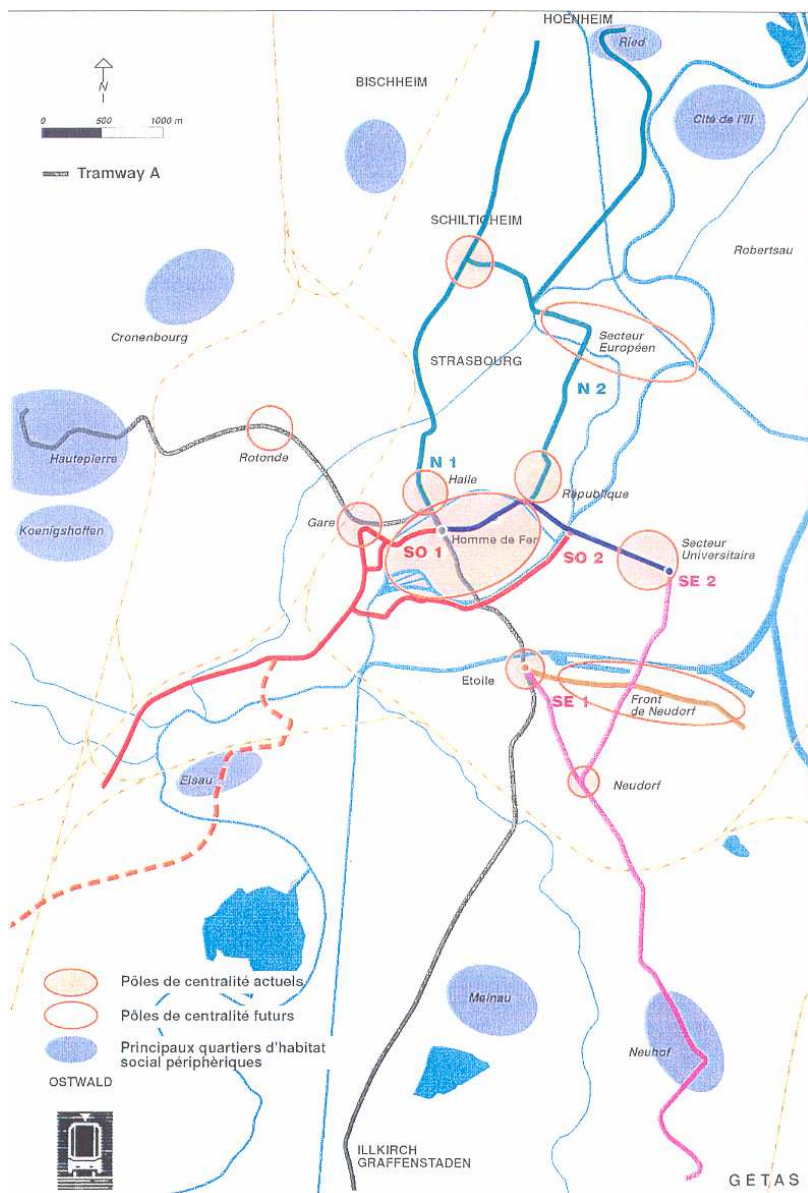
### ***Les enjeux de développement urbain et la vocation du tramway***

Parallèlement, on procède à une approche prospective de la relation entre transport et urbanisme pour injecter dans la réflexion les enjeux associés au développement de l'agglomération. La difficulté de l'exercice tient dans le fait que le SDAU, qui constitue la référence en matière de planification urbaine, date de 1973 et attend sa révision pour être actualisé. C'est à ce niveau que les choix politiques jouent à plein. Partant des objectifs majeurs de la politique de la Communauté Urbaine affichés au projet d'agglomération, une Charte d'Objectifs à horizon 2015 est approuvée en septembre 1994 et réaffirme quatre enjeux prioritaires : la consolidation de la position de capitale européenne, la maîtrise de l'extension urbaine, l'intégration intercommunale et la réduction des différenciations sociales. L'agence d'urbanisme va mettre en évidence leurs implications sur la manière d'envisager le réseau de tramway. La prescription la plus déterminante concerne la capacité à implanter les activités relatives au renforcement du rôle international. Sur cet enjeu particulièrement stratégique, le constat établi met en avant que le centre de Strasbourg, petit et déjà saturé, ne correspond



plus aux ambitions européennes qu'il ne peut continuer à lui seul d'accueillir. Cet état des lieux fait émerger une nouvelle conception selon laquelle il faut étendre l'hyper-centre et renforcer les autres lieux de centralités existants ou programmés. Les infrastructures de transport collectif doivent ainsi pouvoir contribuer à l'émergence d'une zone de centralité élargie ce qui conduit à vouloir privilégier, pour le réseau de tramway, une structure maillée plutôt que le schéma radio concentrique qui le caractérise encore.

**Figure 7 : Les enjeux urbains**



Source : « Tramway de l'agglomération strasbourgeoise. Configuration générale du réseau », GETAS, CTS, ADEUS, SDU, 1995.

Par ailleurs, l'agence d'urbanisme souligne que la configuration du réseau de transport collectif existant draine l'essentiel des flux vers le noyau central alors même que l'hypercentre est déjà saturé ce qui risque, à court terme, de provoquer des dysfonctionnements préjudiciables à la qualité d'un réseau de transport en surface. Cette analyse renforce l'hypothèse d'un réseau maillé et la structuration d'un centre élargi.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'élaboration de la nouvelle configuration générale du réseau est aussi structurée par la vision strasbourgeoise du tramway qu'elle définit comme *« une opération stratégique pour rendre la ville plus pratique, plus solidaire et agréable à vivre. C'est un puissant vecteur pour transformer une agglomération 'puzzle' en un ensemble articulé et fédéré et redonner aux places et espaces publics une image forte. Le centre-ville, restitué au piéton, redeviendra un espace collectif commun ; le tramway est le moyen d'une accessibilité accrue entre le centre et les quartiers mais aussi entre les autres parties de l'agglomération par une nouvelle organisation des modes de déplacements »* (Cuillier, 1994, p.126).

### ***Des tracés potentiels au réseau à moyen terme***

Une autre séquence importante du travail consiste à passer de l'identification des tracés envisagés de manière indépendante à l'énoncé de réseaux qui tiennent compte des relations de connexions et de phasage. A la suite d'une comparaison multicritères entre plusieurs options et leurs combinaisons, cette étape a pour principaux résultats de proposer plusieurs réseaux viables du point de vue des critères de connexions et de phasage.

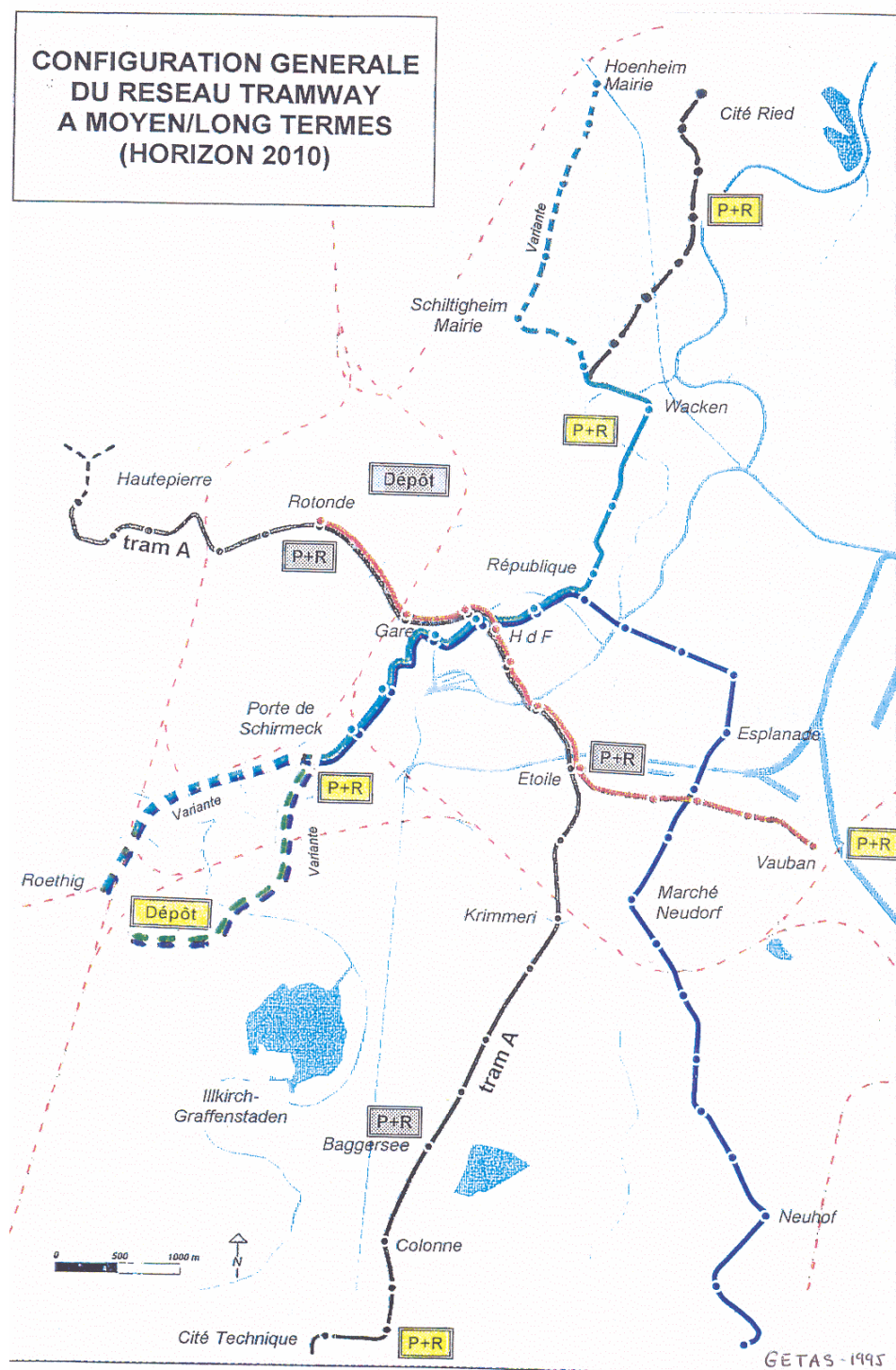
On procède alors à une modélisation de ces différents possibles pour tester et confronter leur pertinence. Quatre grands types d'éléments sont pris en compte :

- la clientèle potentielle (simulation des résultats selon les configurations de lignes, simulation des charges par tronçon, proportions de trajets directs ou avec correspondance...) ;
- les contraintes d'exploitation du réseau (exploitation des troncs communs, terminus et dépôts possibles, nœuds de connexions, fonctionnement des quais, comparaison des coûts d'exploitation...) ;
- les contraintes liées aux voiries et à l'ampleur des mesures à prendre en matière de circulation et de stationnement ;
- la capacité d'évolution et de flexibilité du réseau, notamment pour laisser ouverte la possibilité d'intégrer les décisions encore à venir en matière d'aménagement et de développement urbains parmi lesquelles sont attendues celles concernant l'implantation de la gare TGV ou encore celles relatives au quartier européen en cours de restructuration.

Cette quatrième séquence de travail a notamment pour résultats :

- de retenir, pour le court terme, un nœud central au niveau de l'Homme de Fer organisé en croix simple ;
- d'intégrer, à court terme, un nouveau nœud au niveau de la Place de la République pour augmenter la capacité d'évolution du système ;
- d'asseoir la perspective d'un réseau maillé à horizon 2010 ;
- d'identifier des lieux d'implantation de nouveaux parcs-relais autour du centre élargi pour développer les lieux d'échange modal entre voiture particulière et transport collectif ;
- de sélectionner deux réseaux, puis de les confronter en examinant leurs avantages et inconvénients en termes d'exploitation, d'insertion, de phasage, d'impacts sur la circulation automobile et de coûts d'investissement ;
- et, finalement, de proposer une configuration générale du réseau de tramway à horizon 2010 (cf. figure 8).

**Figure 8 : Configuration générale du réseau à horizon 2010 arrêtée en décembre 1995 par la CUS**



Source : « Tramway de l'agglomération strasbourgeoise. Configuration générale du réseau », GETAS, CTS, ADEUS, SDU, 1995.

Il importe ici de retenir que l'élaboration du projet de réseau passe par un long travail d'exploration, de génération et de sélection d'alternatives établies autour de l'articulation de contraintes et d'enjeux techniques, financiers et urbains. Ce travail a pour résultat la conception d'un nouveau projet de réseau de tramway. Il se substitue à celui hérité de l'ère Pflimlin et à partir duquel, en 1989, la ligne A est décidée et mise en chantier. Soumis à approbation en septembre 1995, le dessin à moyen terme ainsi proposé devient la nouvelle référence pour organiser le transport collectif et la construction des lignes à venir. Cette configuration générale à horizon 2010 n'est pas pensée pour être irréversible. Au contraire, il s'agit de dessiner un réseau qui puisse évoluer et intégrer les incertitudes. Pour autant, la démarche mise en œuvre permet de positionner ce projet comme un cadre conceptuel suffisamment finalisé pour être opératoire et structurer le champ des décisions à prendre pour la prochaine tranche de réalisation. Ce sont notamment les connaissances mobilisées et produites sur les conditions de phasage qui permettent d'énoncer des prescriptions sur ce que peut ou ne peut pas être la prochaine ligne. Il importe de préciser que tel était bien l'objectif. L'origine du nouveau réseau est certes à rechercher dans les contraintes financières et techniques mais le fait que ces études démarrent dès 1993 – alors que la ligne A est en construction et que la décision d'une deuxième ligne reste suspendue aux aléas électoraux – correspond très explicitement à une volonté d'anticipation pour gagner du temps d'études sur le temps du prochain mandat car *« les études demandent beaucoup de temps et donc, pendant le premier mandat, les décisions sont prises pour qu'on lance les réflexions. Et, dès le début du mandat suivant, on peut de nouveau appuyer très fortement sur l'accélérateur puisque, étant en possession des résultats de l'étude de configuration générale du réseau, on est en mesure, très rapidement, d'avoir une image de là où il faut aller »* (Ditram).

## Conclusion

En reconstituant l'histoire du tramway strasbourgeois, ce premier chapitre permet au chercheur (et au lecteur) de se familiariser avec le contexte général dans lequel les actions à étudier s'inscrivent. Induit par les témoignages recueillis, il constitue un préalable à l'analyse du processus d'élaboration de la ligne B et fournit quatre enseignements relatifs au tramway strasbourgeois dont la ligne B matérialisera l'une des phases de réalisation.

Premièrement, alors que depuis 1973 le projet d'un TCSP – tramway ou val – est remis sur le tapis à chaque nouveau mandat municipal, on observe, à partir de 1989, une accélération des événements. Avec la nouvelle équipe municipale élue en 1989, on assiste ainsi en moins de cinq ans à l'élaboration et l'approbation d'un projet de territoire pour l'agglomération strasbourgeoise ; à la décision, la construction et l'inauguration de la première ligne de tramway ; à l'élaboration d'une nouvelle configuration générale du réseau de TC à moyen terme. C'est dans le cadre de cette dynamique témoignant d'un volontarisme politique notable que le Conseil de Communauté votera, en 1995, la décision d'une ligne B.

Deuxièmement, on y apprend le caractère doublement stratégique du tramway. D'une part, il est positionné comme un levier majeur du projet territorial de la CUS tant du point de vue de l'ambition métropolitaine européenne que du point de vue de la résorption des disparités intercommunales, particulièrement entre la ville centre qui concentre patrimoine urbain et activités nobles et les communes périphériques plus mal loties. Le tramway apparaît ainsi comme le vecteur clé de la politique des déplacements et des transports, elle-même conçue comme le support de l'image de marque strasbourgeoise. Cette politique prend place dans un contexte national et plus largement européen où les questions de déplacements, de mobilité, de nuisances liées à la voiture individuelle accèdent aux premiers rangs des enjeux urbains et des politiques locales d'urbanisme. D'autre part, le caractère stratégique du tramway tient également en tant qu'enjeu électoral. C. Trautmann place clairement son premier mandat sous le signe du tramway et mise sa réélection sur le succès de la ligne A. Pari risqué dont la décision est prise dans un contexte local de grandes résistances de la population et plus encore du lobby des commerçants, voire de plusieurs élus communautaires, ainsi qu'en témoigne, par exemple, le refus initial du maire d'Illkirsch-Graffenstaden d'accepter un passage en surface du tramway sur sa commune.

Troisièmement, la ligne A donne le ton du projet de tramway. Elle est l'occasion de la mise en place d'un dispositif d'action spécifique qui organise la conception et la construction de la ligne. Il présente la particularité d'être placé, hormis la maîtrise d'œuvre, sous autorité politique. Par ailleurs, bien que le tracé de la ligne A ainsi que la capacité à tenir les délais serrés qui lui sont assignés doivent largement aux réflexions menées antérieurement et capitalisées par les services de la CUS, l'ADEUS et une partie des équipes qui seront réunies au sein du groupement d'études (GETAS), elle indique les principes fondateurs affirmés par la nouvelle équipe municipale et intercommunale. Explicitement affiché et médiatisé comme un projet urbain et non comme un « simple » projet de transport, deux aspects structurent les ambitions. D'abord, il s'agit de mettre en place une alternative moderne et efficace à la voiture individuelle pour réduire la part de l'automobile et promouvoir l'implantation et l'usage d'un réseau de transports collectifs (bus et tram, parkings relais pour le transfert modal, limitation de la circulation dans l'hyper-centre, mesures de stationnement...). Ensuite, l'implantation de la ligne est pensée comme un instrument majeur d'embellissement de la ville et de restructuration urbaine. Sur ce plan, on peut distinguer trois grands principes directeurs pour les choix d'aménagement des espaces :

- un principe de « couture urbaine », pour reprendre le jargon des professionnels, qui affirme que la linéarité de l'infrastructure tramway constitue un excellent support pour créer une continuité urbaine tout du long des espaces traversés et donc pour symboliser, par l'unité de la ligne, l'appartenance à une même ville pour tous les quartiers centraux ou périphériques sillonnés ;
- un principe de recomposition et d'embellissement des espaces publics en redistribuant les emprises au sol au profit des espaces piétonniers, itinéraires cyclables, espaces verts et aménagements paysagers ;
- un principe de requalification et de restructuration urbaine en faisant du tramway un moteur de la redynamisation de zones en déclin ou déqualifiées (relancer un centre commercial moribond, désenclaver un quartier d'habitat social...) ou encore un outil pour renforcer des centralités urbaines périphériques dans un contexte territorial de saturation de l'hyper-centre.

Il faut souligner que si l'examen de la ligne A présente le mérite d'aider à l'identification et la compréhension des enjeux et principes directeurs d'aménagement associés au tramway, il correspond typiquement à ces présentations statiques et synchroniques de projet achevé qui ne donnent guère de prises à une analyse de processus. Le cheminement qui conduit aux choix finalement arrêtés pour la ligne reste dans l'ombre et les options retenues prennent une allure quelque peu naturalisée. C'est précisément ce qu'il s'agira de dépasser avec la ligne B.

Le dernier point qui ressort de l'histoire du tramway strasbourgeois est lié au projet de réseau ou de configuration générale du réseau à moyen terme. Bien que les explicitations développées soient soumises aux mêmes limites que celles qui viennent d'être évoquées à propos de la ligne A, elles n'en contiennent pas moins un enseignement important. On voit en effet que l'élaboration du projet de réseau procède d'une réflexion qui confronte et intègre des dimensions relatives aux questions de circulation, déplacement, exploitation qu'il s'agisse de la viabilité du phasage ou de la rentabilité de l'infrastructure ; aux enjeux de développement urbain à l'échelle de l'agglomération ; à la morphologie urbaine et aux conditions techniques d'insertion « physique » des lignes... Cela signifie que contraintes techniques et enjeux de transport et d'urbanisme sont testés et rendus compatibles à l'échelle de la planification du réseau. En conséquence, on comprend mieux pourquoi la configuration générale du réseau est décrite comme un préalable à la ligne B. En procédant à un premier niveau de diagnostic, de hiérarchisation des priorités, de test de compatibilité, de compromis, elle réduit le champ des possibles pour la ligne suivante. Elle contribue ainsi, avant même que le futur projet de ligne ne soit officiellement décidé, et donc lancé, à le doter d'un capital initial de connaissances (ou, pour reprendre la formalisation de C. Midler, elle contribue à augmenter la courbe de connaissances).





***CHAPITRE 4 - LA LIGNE B, UN NOUVEAU PROJET A FAIRE ADVENIR  
DANS UNE SITUATION BALISEE***

---



## Introduction

En mars 1995, C. Trautmann gagne les municipales avec 52% des voix dès le premier tour. Ce succès est interprété comme le signe d'un plébiscite du tramway et le maire de Strasbourg reste à la tête de « sa » ville en étant conforté dans sa politique de déplacements et de transports urbains. Le Conseil de Communauté, quelque peu modifié à la suite des municipales, se réorganise mais C. Trautmann en reste la présidente et R. Ries, son premier adjoint à la ville de Strasbourg, est maintenu dans ses fonctions de premier vice-président en charge des transports. Avec la nomination de C. Trautmann au ministère de la Culture, il deviendra le patron politique du projet ligne B. On est alors au début d'un nouveau mandat municipal ce qui laisse présager d'une stabilité politique pour les six années à venir. Et, s'il a fallu attendre les municipales de 1995 et la mise en place du nouveau Conseil de Communauté avant d'annoncer officiellement le lancement de la ligne B, il est maintenant temps d'accélérer le processus pour réitérer le pari de 1989 et inaugurer la nouvelle ligne avant les municipales de 2001. En septembre 1995, le Conseil de Communauté approuve la configuration générale à moyen terme du réseau de tramway et, en décembre 1995, vote l'engagement des études de la ligne B. Le projet est ainsi formellement engagé et annoncé aux strasbourgeois avec une promesse d'inauguration à l'automne 2000.

On entre donc dans le processus d'élaboration de la ligne B. L'objectif de ce chapitre est d'en examiner le lancement. Les données empiriques conduisent alors à orienter l'analyse dans deux directions complémentaires.

Premièrement, on décrira ce que l'on peut identifier comme la première séquence du processus d'élaboration : elle signe l'engagement formel du projet, en définit les lignes directrices et en alloue les moyens. Deux aspects seront passés en revue. D'une part les décisions fondatrices majeures du projet. D'autre part le dispositif d'action retenu sur lequel il ne sera pas nécessaire de s'attarder dès lors qu'il reconduit celui mis en place avec la ligne A, explicité dans le chapitre précédent et sur lequel on reviendra plus longuement dans le chapitre 6 relatif au pilotage du projet. Cet examen est important parce qu'il montre comment les intentions du projet sont fixées et contribue à spécifier les enjeux et les moyens du passage à l'acte.

Le deuxième temps de l'analyse sera ensuite consacré à l'exploration de ce que la direction de projet entend par « *maintenant, le tramway, on sait ce que c'est* ». Cela conduira à accorder une large place à un ensemble d'éléments qui fournissent des enseignements sur la dynamique

globale du projet et indiquent les caractéristiques de la situation telle est connue et perçue par les acteurs au moment où le projet est enclenché.

En arrière plan, ces différents aspects de l'analyse illustrent de manière concrète en quoi la ligne B s'inscrit dans une situation de continuités avec l'histoire du tramway strasbourgeois dont les principaux déterminants ont été traités dans le chapitre précédent. En premier plan, ce chapitre vise à démontrer que la ligne B, pour être un nouveau projet, prend place dans une situation balisée. L'importance de cette caractéristique tient dans le fait qu'elle joue un rôle déterminant dans la compréhension des pratiques et des enjeux qui structurent le processus d'élaboration et particulièrement le pilotage du projet.

## **A. LA PREMIERE SEQUENCE DE L'ELABORATION : L'ENONCIATION DE FINS ET DE MOYENS PREETABLIS ET OPERATOIRES**

### **1 - La ligne B : des décisions fondatrices prédéfinies**

S'il a fallu attendre que se tiennent les municipales de 1995, la mise en place du nouveau Conseil de Communauté et l'approbation du projet de réseau (septembre 1995) pour lancer officiellement le projet ligne B, on assiste ensuite à une accélération du processus. En décembre 1995, le Conseil de Communauté vote la décision d'une deuxième ligne et arrête, selon les termes de la direction de projet (Ditram) quatre « *décisions fondatrices majeures* ». Elles portent sur les délais, le coût d'investissement, les choix de branches et les principes directeurs d'aménagement des espaces et d'implantation de l'infrastructure.

Ces décisions ont trois caractéristiques :

- premièrement, elles correspondent simultanément à l'énonciation de fins et de moyens et au lancement du projet, ce qui revient à constater que le projet est engagé sur la base de fins et de moyens clairement établis ;
- deuxièmement, elles désignent des prescriptions incontournables formulées par les élus ;
- troisièmement, hormis peut-être les considérations financières, elles ne sont pas issues d'un processus de conception initié avec l'engagement du projet mais sont le résultat d'éléments antérieurs ou extérieurs au projet qui positionnent la deuxième ligne à la fois comme une phase dans un réseau et comme une ligne dans une histoire locale.

#### ***Les délais : un impératif politique***

Tout d'abord, au programme de la ligne B : des délais. En la matière, la donne est simple. Ni négocié, ni négociable, le temps imparti est imposé par le temps du mandat municipal : la ligne B doit être inaugurée avant les échéances électorales de 2001. Cette injonction politique n'est susceptible d'aucune dérogation et le projet, qui a moins de six ans pour voir le jour, est annoncé aux strasbourgeois avec la promesse d'une inauguration à l'automne 2000. Le projet s'inscrit ainsi dans le cadre d'une temporalité bornée par une date de fin, celle-ci relevant exclusivement de considérations électorales et donc politiques.

### ***Un coût global à respecter***

Autre élément fondamental du programme : un coût et son corollaire, un budget. Sur le plan financier, l'affaire est un peu plus compliquée et demande d'évaluer la capacité d'investissement et d'estimer le coût final. Les principaux acteurs de ce calcul sont représentés par les élus de la CUS, son service financier et la CTS. C'est ici que la situation de coproduction entre la CUS et la CTS, Compagnie des Transports Strasbourgeois, trouve sa manifestation la plus matérielle dès lors que la capacité d'investissement dépend des ressources propres de la Communauté Urbaine et de l'emprunt que va devoir contracter la CTS. Plusieurs hypothèses faisant varier les taux d'inflation, le versement transport et les impôts locaux permettent d'envisager, pour les six ans à venir, une capacité d'investissement comprise entre 185 M euros et 277 M euros (valeur 1995). Et, s'appuyant sur l'expérience de la ligne A, le coût moyen d'un km linéaire est évalué à 23 M euros (valeur 1995)<sup>79</sup>. Sur ces bases, la CUS et la CTS décident d'attribuer au projet un budget global calibré autour de 262 M euros (valeur 1995).

Ce calibrage budgétaire n'énonce pas seulement les moyens financiers alloués à la ligne B, il définit dans le même temps une contrainte du projet. Pour la CUS, qui veut rester vigilante sur l'endettement de la collectivité comme pour la CTS, qui supporte les risques d'investissement et d'exploitation, il est clair que les coûts sont un objectif à respecter. Ce qui constitue, après les délais, la deuxième caractéristique des enjeux liés à la concrétisation du projet.

### ***Des choix de destination à desservir***

En décembre 1995, le projet de réseau propose quatre options possibles : 1/ réalisation de l'ensemble des branches au centre ville – 2/ priorité à la desserte du Nord – 3/ priorité à la desserte du Sud-Est – 4/ priorité à la desserte du Sud-Ouest. Quatre options conçues avec les études de configuration générale et dont la viabilité technique, économique et urbaine a été validée pour le réseau à court terme. C'est maintenant aux politiques de déterminer quelle sera l'option prioritaire pour la deuxième ligne.

Ils prennent la décision de trancher, au nom de l'intercommunalité, en faveur de la branche Nord. Elle permet de desservir, outre Strasbourg, trois autres communes situées au Nord de l'agglomération : Bischheim, Schiltigheim et Hoenheim. Ce choix est d'abord argumenté comme un choix politique. En effet, la ligne A profite essentiellement à la ville centre puisqu'en décembre 1995 seule une station sort du ban communal strasbourgeois et que son

---

<sup>79</sup> Les principaux postes budgétaires se distribuent entre les travaux d'infrastructures et d'aménagement, l'achat du matériel roulant, les honoraires de la maîtrise d'œuvre, les acquisitions foncières, les travaux de déviations des réseaux et les sondages archéologiques.

prolongement sur Illkirch ne sera décidé qu'en même temps que la ligne B. Il faut dire aussi que c'est surtout le noyau central, noble et prestigieux, qui bénéficie des lourds investissements jusque là consentis par la CUS. Ces résultats sont quelque peu contradictoires avec le projet d'agglomération qui assoie la légitimité du tramway sur sa capacité à se mettre au service du territoire de la Communauté Urbaine. Politiquement, il devient donc important vis à vis des élus de l'institution communautaire que la ligne B soit énoncée comme une ligne résolument intercommunale et que la vocation de requalification urbaine du tramway soit mise en pratique au-delà de la ville centre. A cette dimension politique s'ajoute une dimension territoriale : avec la desserte des trois communes Nord c'est également appliquer les résultats issus des études de configuration générale du réseau qui insistent sur l'importance de la revalorisation des centralités périphériques pour le devenir de l'agglomération.

Il faut cependant préciser que ce choix de l'intercommunalité est rendu possible par deux conditions préalables. La première renvoie à l'accord des maires des communes Nord et celui-ci semble indissociable du nouveau contexte socio-politique qui prévaut avec l'engagement de la ligne B et qui modifie la donne par rapport à la situation de la ligne A. En effet, à la fin des années 1980, lorsqu'elles cherchent à concilier mode de déplacement lourd et démarche de requalification urbaine, Nantes, Grenoble et Strasbourg défrichent un terrain vierge dans un contexte où les transports publics urbains laissent encore très sceptiques et suscitent bien des oppositions. Avec les années 1990 le contexte est sensiblement différent. A l'échelle nationale les TCSP ont davantage le vent en poupe, l'idée que le tramway est un outil d'aménagement urbain et pas seulement un outil de transport a fait son chemin et l'opinion publique commence à le regarder d'un meilleur œil<sup>80</sup>. A Strasbourg, la ligne A circule depuis plusieurs mois. Qualifiée de succès urbain, elle est également annoncée comme un succès commercial et pour nombre d'acteurs locaux et d'observateurs, le tramway rencontre aussi un succès populaire. Ces évolutions ont, pour la ligne B, trois conséquences sur lesquelles tous les protagonistes du projet insistent. D'abord la question n'est plus de savoir s'il faut, ou non, faire un tramway mais « simplement » de définir la ligne que l'on va construire. Ensuite, contrairement à la ligne A, le tramway suscite maintenant l'adhésion des strasbourgeois comme celle des élus locaux ce qui inscrit le projet dans un contexte où il n'apparaît plus nécessaire de le défendre. La réélection de C. Trautmann avec 52% des voix dès le premier tour est d'ailleurs analysée comme le signe d'un plébiscite du tramway. Enfin, les avis convergent pour convenir qu'à l'échelle de l'intercommunalité « *la volonté de faire est une volonté partagée* » (Adeus). En somme, et pour reprendre les termes de la sociologie de l'innovation, la perception dominante est que la concrétisation du projet ne suppose plus la mise en œuvre d'un travail « d'intéressement ».

---

<sup>80</sup> Cf. *Transport public*, septembre 2000, n° 995.



Cette nouvelle dynamique se retrouve précisément à l'œuvre dans l'accord des maires des communes Nord auprès desquels la ligne A prend valeur de démonstration. Autrement dit, le choix d'une branche intercommunale est subordonnée à son acceptabilité politique et celle-ci prend corps dans le succès urbain, commercial et populaire de la ligne A voire dans la nouvelle représentation des transports publics urbains à l'échelle nationale.

Mais le choix de desserte suppose tout autant l'accord de la CTS, co-financeur et co-décideur des branches à desservir. L'hypothèse que l'on peut alors invoquer pour interpréter cet accord renvoie à la situation territoriale locale et aux critères de rentabilité de l'exploitant. En effet, Bischeim, Schiltigheim et Hoenheim sont les seules communes qui, avec Strasbourg, ont une densité supérieure à 3000 habitants au km<sup>2</sup> et qui, des quatre options testées avec le projet de réseau, offrent donc le potentiel de clientèle le plus important. Par conséquent, le poids et les enjeux de l'intercommunalité dans le choix de desserte, choix majeur du projet s'il en est, reviennent, du point de vue de l'exploitant, à opter pour une solution satisfaisante en regard de ses critères de rentabilité<sup>81</sup>.

Outre le choix d'une branche Nord, la desserte de l'université est votée au programme de la ligne B tandis que, pour résoudre les contraintes d'exploitation de cette branche Est, décision est prise de la compléter par un tronçon Sud-Ouest dont la viabilité avait été démontrée avec le projet de réseau. Le choix de cette troisième branche invoque deux avantages supplémentaires : d'un point de vue technique pour la recherche d'un nouveau dépôt et d'un point de vue politique pour préparer une autre ligne intercommunale. En dernier lieu, ces options sont également argumentées au nom de la flexibilité qu'elles autorisent dans le phasage du projet de réseau : elles conservent une capacité d'évolution suffisante pour s'adapter aux futures priorités de développement urbain et elles permettent de différer le choix à faire entre les réseaux à moyen terme 1 et 2 figurés plus haut.

La ligne B peut ainsi être qualifiée comme un projet qui articule une logique politique, économique et technique. Trois déterminants des choix de desserte retenus et qui, s'enracinant dans le projet d'agglomération, dans la ligne A et dans le projet de réseau, trouvent à s'énoncer rapidement autour de critères préétablis, dont les conditions de compatibilité ont déjà été mises à l'épreuve avec les études de configuration du réseau et dans un contexte désormais favorable au tramway.

---

<sup>81</sup> En contrepartie, avec le choix de la desserte Nord, il faut rappeler que ce sont les grands ensembles du Neuhof (branche Sud-Est) et, avec eux, les objectifs de solidarité sociale auxquels le tramway doit participer, qui sont ainsi reportés à une phase ultérieure alors même que des travaux d'aménagement avaient déjà été réalisés dans ce secteur en vue d'accueillir la seconde ligne.

### ***Des enjeux de requalification urbaine et d'efficacité du mode***

La volonté politique assigne enfin au nouveau projet de s'inscrire dans la continuité de la première ligne. Les enjeux d'efficacité de l'infrastructure conservent toute leur place et il s'agit toujours de proposer une alternative à la voiture. En matière d'aménagement urbain, il s'agit aussi de reprendre les mêmes principes d'action que ceux arrêtés en 1989 : redistribuer la voirie aux dépens de la voiture, faire de la linéarité de l'infrastructure le support d'une « couture » et d'une intégration urbaines, poursuivre l'embellissement de l'espace public, instrumentaliser l'implantation de la ligne comme un levier de restructuration et de requalification urbaines. En la matière, la démonstration opérée à l'occasion de la première ligne est suffisamment convaincante pour ne soulever aucun débat particulier. La ligne B peut ainsi s'appuyer, dès le départ, sur les acquis de la ligne A. Avec les résultats des études de configuration générale du réseau, le principe de revalorisation des centralités périphériques est également acquis. Au même titre que les paramètres de coûts, de délais et de branches, ces principes d'efficacité et d'aménagement s'imposent comme des prescriptions à respecter.

En dernière analyse, les finalités et les choix initiaux du projet peuvent se lire comme ceux de l'optimisation des logiques politiques (intercommunalité), économiques (rentabilité) et techniques (exploitabilité) et comme ceux d'un accord entre la CTS et la CUS et entre les élus strasbourgeois et les élus des communes Nord. Un accord dont le contenu apparaît bien comme le résultat des acquis de la ligne A et du projet de réseau au cours duquel nombre de compromis entre « logique urbaine » et « logique transport » ont été arrêtés. Le Conseil de Communauté approuve ce projet le 15 décembre 1995 et vote l'engagement des études pour une ligne B. C'est la première séquence de l'élaboration du projet dont les élus et la CTS sont les principaux protagonistes. Il a pour résultat d'énoncer des moyens et des fins qui ont valeur de prescriptions à partir et en vue desquelles les actions à venir doivent être dirigées. Dès lors, la mécanique pour concrétiser le projet est lancée, le chronomètre enclenché et le champ des acteurs va de nouveau s'élargir. Dans cette course contre la montre, outre la définition du budget, des délais, des destinations et des principes d'aménagement et d'implantation, qui ont la vertu d'être des prescriptions opératoires, on va voir que le projet est également doté de moyens humains et peut immédiatement s'appuyer sur un dispositif d'action éprouvé.

## 2 - La reconduction d'un dispositif d'action éprouvé

L'adage qui veut que l'on ne change pas une équipe qui gagne semble être de mise à Strasbourg puisque le dispositif d'acteurs formalisé à l'occasion de la ligne A est d'emblée reconduit :

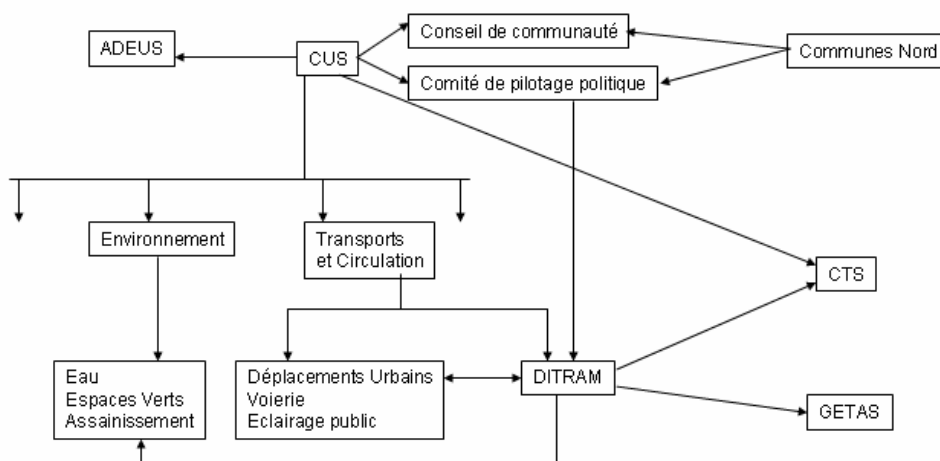
- la Ditram pour diriger le projet au nom de la collectivité et en être le maître d'ouvrage jusqu'à la déclaration d'utilité publique ;
- la CTS pour exploiter le réseau TC et prendre la maîtrise d'ouvrage de la construction de la ligne ;
- les différents services de la CUS pour leurs connaissances spécialisées ou leurs attributions spécifiques parmi lesquels le SDU, service des déplacements urbains, responsable des mesures de circulation et de stationnement, conserve une relation privilégiée au projet ;
- le GETAS, Groupement d'Etudes du Tramway de l'Agglomération Strasbourgeoise, pour une mission de maîtrise d'œuvre générale ;
- un comité, dit « comité de pilotage politique », dédié au projet pour trancher les orientations encore à prendre et qui réunit le vice-président de la CUS en charge des transports, premier adjoint de la ville de Strasbourg et patron politique du projet ainsi que les élus des trois communes Nord concernées (auxquels il fait ajouter d'autres élus communautaires) ;
- un comité, dit « comité de pilotage technique », qui réunit sous la direction de la Ditram, la CTS, les services techniques de la CUS, l'Agence d'Urbanisme (ADEUS), le GETAS et les services techniques des communes Nord.

Ce qui change par rapport à la ligne A, c'est le poids relatif de certains acteurs dont les rôles se sont affirmés avec la réalisation de la première ligne, notamment celui de la CTS et de l'équipe « urbaine » du Getas. En 1995 en effet la CTS n'est plus la petite société vieillissante de 1989 gérant un réseau de bus lui-même vieillissant ; au contraire le tramway et la modernisation du réseau de bus adossés à la place centrale du transport collectif dans la politique de la CUS lui donnent une toute autre envergure. Pour la deuxième ligne, elle pèse également davantage sur le plan financier. Enfin, à l'occasion de la ligne A elle a fait la preuve de sa compétence à conduire le projet dans les coûts, les délais et la qualité technique attendus. La CTS, qui a gagné en importance, est ainsi reconnue comme un acteur majeur du dispositif dès le lancement du projet. De la même façon, alors que l'expertise urbanistique (notamment paysagère) est intégrée après l'énonciation des principaux choix d'aménagement et d'implantation dans le cas de la ligne A, l'expérience de la première ligne conduit la CUS à vouloir intégrer ces expertises dès le lancement du projet. Le paysagiste de la ligne A s'associe

alors le concours d'un urbaniste spécialisé tramway et d'un designer pour former « l'équipe aménagement urbain » et venir rejoindre les équipes d'ingénieurs du Getas.

Ce qui change également, suite à la ligne A, c'est une intégration plus précoce des services techniques de la CUS concernés par l'entretien futur de la ligne et des espaces publics : le service des espaces verts, de l'éclairage public, de la voirie... Ils resteront cependant dans une position secondaire qui prend surtout la forme d'une « consultation » et d'une mission de conception ponctuelle. Mais, comme pour la première ligne, ils conservent la maîtrise d'œuvre directe des travaux de réseaux et voiries.

**Figure 9 : Les principaux acteurs de l'élaboration de la ligne B**



Ce qui change enfin c'est la part relative des services propres de la CUS dans la mesure où le caractère intercommunal du nouveau projet conduit à compléter ce dispositif d'acteurs en intégrant, dès le lancement des études, les élus et les services techniques des trois communes Nord concernées par le tracé de la nouvelle ligne.

Le chapitre suivant (chapitre 5), centré sur l'analyse de la deuxième séquence de l'élaboration, illustrera l'intervention de ces acteurs et leurs relations dans la conception de la

ligne tandis que le chapitre 6 procédera à l'analyse du dispositif d'action qui est ici simplement annoncé. L'essentiel, pour l'instant, n'est pas en effet d'analyser les mécanismes de coordination mais d'établir deux constats. D'une part, on voit qu'avec la première séquence de l'élaboration va également la désignation des moyens humains alloués au projet. D'autre part, on rencontre ici une situation où les acteurs affectés au projet sont connus et où le dispositif qui va organiser leur coopération est non seulement préétabli mais déjà testé à l'occasion de la ligne A dont on tire expérience pour procéder à quelques ajustements. Cela signifie encore que, issu de la ligne A, le montage juridique et organisationnel n'est pas objet d'élaboration et que la plupart des protagonistes bénéficient déjà d'une expérience et, de surcroît, d'une expérience partagée. Outre le fait de rendre compte de la première séquence d'élaboration, dont on voit qu'elle ne procède guère d'une activité de conception, les développements qui précèdent permettent également de fournir plusieurs éléments qui caractérisent la situation dans laquelle les acteurs vont déployer leurs actions. On poursuivra ainsi cette mise à jour de la situation de départ en insistant sur un dernier aspect, tout à fait essentiel, qui fournit nombre d'indications sur la dynamique temporelle du projet et souligne que cette dynamique constitue un élément de connaissance intégré par les acteurs et structure leurs pratiques, particulièrement dans le pilotage du projet.

## **B. UNE VISIBILITE DE L'ITINERAIRE DE CONCRETISATION**

Si l'on se place du point de vue du pilotage du projet, il apparaît que les acteurs – et pas seulement la Ditram – ont une représentation structurée du processus par lequel aller de l'élaboration à la réalisation. C'est ce que l'on a appelé une « visibilité préalable de l'itinéraire de concrétisation » : elle rend compte de la perception d'un projet jalonné par de grandes étapes structurantes, dans lequel il s'agit de concevoir un objet connu et par rapport auquel on identifie d'emblée les risques majeurs à mettre sous contrôle.

## 1 - Une visibilité du cheminement global

Tout d'abord, cette visibilité préalable de l'itinéraire de concrétisation passe par la représentation d'un projet jalonné par de grandes étapes qui structurent le cheminement à suivre depuis l'élaboration jusqu'à la mise en service de la ligne. Le déploiement temporel du projet est ainsi inauguré par la décision du Conseil de Communauté de lancer la construction d'une deuxième ligne de tramway dans le cadre d'un programme qui en arrête les choix fondateurs (coûts, délais, branches, principes directeurs d'aménagement et d'implantation, efficacité du mode). Suite à quoi, la conception de la ligne peut démarrer et doit déboucher sur la définition d'un programme soumis à approbation du Conseil de Communauté. On entre alors dans un autre moment important du processus, celui où il faut lancer l'enquête publique, étape réglementaire obligatoire pour poursuivre le projet. Ce n'est qu'une fois celle-ci acquise qu'il sera possible d'entamer la dernière phase que l'on peut qualifier comme une phase « construction ». Elle se décompose en trois volets : la conception du « projet détaillé » (terme de la loi MOP) qui décline les choix élaborés en prescriptions opérationnelles pour faire exécuter les travaux (études d'exécution) ; la passation des marchés avec les entreprises de BTP qui vont construire ; et la phase chantier proprement dite à l'issue de laquelle la ligne B doit être mise en service à l'automne 2000.

Il est possible de distinguer ces différents moments en trois grandes catégories. La première regroupe des étapes à franchir. Il s'agit de moments où des décisions doivent être prises. Ces étapes sont structurantes parce qu'elles arrêtent des choix qui, à chaque fois, induisent une forme d'irréversibilité dans le processus. La seconde catégorie regroupe des phases de travail et peuvent être qualifiées comme les lieux où les choix sont élaborés. Elles structurent le pilotage du projet parce qu'elles indiquent la nature de l'activité à mener. La troisième catégorie structurante du processus est le calendrier qui organise les délais attribués au projet et à ses étapes.

*Les étapes qui arrêtent des choix concernent :*

1/ L'étape de la décision politique qui signe le lancement du projet et énonce ses finalités fondatrices. C'est ce qui a précédemment été décrit comme la première séquence de l'élaboration du projet.

2/ L'étape de l'enquête publique et de la déclaration d'utilité publique qui signe simultanément l'arrêt des choix d'aménagement et d'implantation de la ligne (du programme) et l'autorisation de construire la ligne.

3/ L'étape de la passation des marchés qui signe les contrats avec les entreprises de construction et qui suppose donc que tout soit précisé de manière détaillée : les plans de ce qu'il y a construire, la distribution fine des coûts, les délais à respecter pour chaque tranche de travaux... et sur lesquels les entreprises de BTP engagent leur responsabilité contractuelle.

*Les phases qui se rapportent à l'élaboration des choix concernent :*

1/ La conception des choix d'aménagement et d'implantation. C'est la deuxième séquence de l'élaboration dont l'objectif est de concevoir la ligne dans le cadre des finalités précédemment arrêtées. Ce travail de conception a deux vocations : il définit le programme du projet et donc ce qui sera construit ; il sert à établir les dossiers pour l'enquête publique.

2/ La conception du projet détaillé dont l'objet est d'organiser et de prescrire le travail à réaliser par les entreprises de BTP. Cette étape suppose une approbation préalable du Conseil de Communauté et la déclaration de l'utilité publique du projet.

3/ Les travaux, que l'on sait organiser en 3 phases successives :

- la phase de déviation des réseaux techniques (eau, gaz, électricité, assainissement...) et des travaux de voiries préparatoires ;
- la phase de réalisation de la plate-forme et pose des rails ;
- la phase des travaux d'aménagement de surface (terrassements, pose des bordures de trottoirs, aménagement des quais et des stations, mise en place du mobilier urbain, plantation, pose de la ligne aérienne...).

A chacune de ces phases correspond un délai minimal qui conduit à prévoir, pour l'ensemble de la construction de la ligne, un chantier d'une durée de deux ans et demi comprenant une marge pour anticiper les aléas – climatiques, archéologiques, techniques – susceptibles de venir modifier ce déroulement.

*La structuration par le calendrier :*

La Ditram dispose donc de deux données de départ qu'il est important de saisir pour comprendre la démarche mise en œuvre : la date de fin (automne 2000) et la durée totale des travaux qu'elle sait très peu compressible (deux ans et demi). Comme elle connaît les différentes étapes à franchir et phases à conduire. Parmi ces étapes elle sait également qu'il faut, dans les meilleures conditions, compter douze mois pour obtenir la déclaration d'utilité publique. Sur cette base, une des toutes premières tâches de la Ditram consiste alors à établir un calendrier qui fonctionne sur le mode du rétro-planning.

La date de fin, la durée des travaux et les délais relatifs aux autorisations réglementaires ressortent donc comme des paramètres très structurants : ils servent de référence pour distribuer le temps du projet. Il est ainsi décidé, dès le lancement du projet, que les travaux

doivent démarrer mi-1998, date à partir de laquelle les « budget-temps » qu'il est alors possible d'allouer aux étapes qui précèdent le chantier sont définis. Par conséquent, les bornes temporelles de la conception du projet sont davantage fixées par la temporalité du projet d'ensemble que par la dynamique propre à cette phase de travail. Cette structuration « par les délais » ou « le calendrier » est une caractéristique essentielle : elle place le projet sous le signe du compte à rebours.

***Le projet ou la dynamique du compte à rebours***

*On a une formule qui fonctionne à 6 ans et il faut régler la pendule de manière à ce qu'elle ne tombe pas en panne. Maintenant on sait assez bien faire ça. Avec la ligne A la Ditrham a beaucoup réfléchi sur ces questions, sur la façon dont les temps d'études, les temps des travaux et les délais administratifs s'emboîtent. Si on veut inaugurer la ligne avant la fin de la mandature et bien on fait un compte à rebours et, les différentes étapes à franchir étant connues, on sait que l'étape 2 doit être franchie à peu près à tel moment et pour que l'étape 2 soit franchie à tel moment, on sait qu'il faut avoir fait ça et ça. On a donc tout un processus qui est assez bien connu. On sait qu'il y a peu d'élasticité. Le réglage du processus se fait sur cette base et tous ces délais sont intégrés, il y a des gens à la Ditrham qui savent ça parfaitement. Et c'est très important de le savoir, c'est assez structurant de la démarche parce que ces délais sont incompressibles et leur positionnement dans le temps n'est pas indifférent. (ADEUS)*

Les acteurs démarrent donc le projet en disposant d'une visibilité préalable de son déploiement temporel dont on constate qu'il est structuré par deux éléments majeurs : 1/ par de grandes phases qui s'enchaînent de manière linéaire et séquentielle – 2/ par la date butoir de mise en service de la ligne qui ordonne le déroulement du projet dans le temps. On sait y définir les étapes à franchir, le résultat auquel elles doivent aboutir ainsi que leur ordonnancement dans le temps. La combinaison de ces éléments permet de planifier l'organisation du travail à la fois dans son contenu et dans ses délais. C'est aussi en cela que le processus d'élaboration s'inscrit dans une situation balisée. Par ailleurs, la démarche par rétro-planning indique que le respect des délais occupe une place centrale dans la perception du projet et des enjeux de son pilotage : faire en sorte que le projet avance c'est aussi faire en sorte qu'il avance dans le cadre du calendrier établi. Enfin, les témoignages recueillis indiquent que ce cheminement, ses étapes et le respect du calendrier constituent autant d'éléments connus par l'ensemble des acteurs parties prenantes du dispositif : cette visibilité de l'itinéraire de concrétisation comme les enjeux du calendrier sont intégrés et partagés par l'ensemble des protagonistes.



## 2 - Une visibilité de la conception

Le deuxième élément important qui permet de parler d'une visibilité de l'itinéraire de concrétisation concerne l'objet du projet lui-même : une ligne de tramway. Là où, à Montpellier, on verra qu'Odysseum est un nouveau concept dans le domaine de l'urbanisme commercial, la situation strasbourgeoise relève davantage d'une situation de conception développement : même si la ligne B n'est pas une reproduction à l'identique de la ligne A, il s'agit bien de deux projets similaires successifs. Par ailleurs, une ligne de tramway est, d'une manière générale, un concept relativement établi. Dans les termes des théories de la conception elle correspond à un « dominant design ». Et, à Strasbourg, le concept est d'autant plus stabilisé que des principes directeurs d'aménagement et d'implantation de la ligne sont clairement énoncés par le politique. Ils encadrent les objectifs à atteindre, contribuent d'emblée à forger une image de ce vers quoi le projet doit tendre et, en ce sens, participent à structurer une représentation commune du projet.

Enfin, dire que l'objet à concevoir est un objet connu a trois conséquences : 1/ des expertises spécifiques ou spécialisées tramway existent et sont repérables – 2/ on est en mesure de décliner les différentes dimensions qu'il faut traiter pour concevoir la ligne : l'objet tramway est ainsi décomposé en sous-ensembles techniques – 3/ il est possible d'identifier précocement les périmètres de savoir à mobiliser et de procéder à une organisation du travail.

La connaissance préalable de l'objet à concevoir combinée à celle du déploiement temporel et à celle du dispositif qui lie les acteurs permet en définitive de distribuer les responsabilités et les compétences et de clarifier la répartition des périmètres d'action de chacun. C'est, en tous les cas, la démarche qui prévaut dans le cas de la ligne B. Ainsi que le précise la Ditram, cette démarche est définie comme une composante essentielle de qualité dans le pilotage du projet car *« un projet de tramway est un projet complexe qui demande l'intervention de multiples acteurs ce qui nécessite des règles de fonctionnement et une répartition claire des rôles. A Strasbourg, cette répartition existe. Elle s'est déjà mise en place très largement avec la première ligne et elle se poursuit sur la deuxième. Un projet dans lequel les rôles ne sont pas clairs ou dans lequel les acteurs sortent de leur rôle est un projet qui risque d'aller dans le décor. Ce que l'on peut constater dans le cas de Strasbourg c'est qu'il y a peu de perte d'énergie, de temps et d'argent causée par des erreurs graves de management de projet, c'est à dire des remises en cause tardives des décisions concernant la définition du programme ou de voir les acteurs s'auto-attribuer des rôles qui ne sont pas les leurs »*.

### 3 - Une visibilité des problèmes à résoudre et des risques à contrôler

#### ***La remise en cause tardive du programme : un problème fondateur***

On peut encore parler d'une visibilité préalable de l'itinéraire de concrétisation parce que l'on constate une identification et une hiérarchisation des problèmes pour « *que la machine ne tombe pas en panne* » ou « *que le projet n'aille pas dans le décor* ». L'extrait d'entretien qui précède est là-dessus très éloquent. Il y a, du point de vue du pilotage du projet, au moins deux problèmes majeurs à résoudre : la distribution des rôles entre les différents intervenants et les remises en cause tardives sur la définition du programme. Mais, alors que la question d'une clarté dans les périmètres d'action semble avoir trouvé solution grâce à un dispositif d'action éprouvé, il apparaît en revanche que la pérennité du programme demeure un problème essentiel. Cela s'explique si l'on rappelle le caractère linéaire et séquentiel du cheminement et la dynamique du compte à rebours qui caractérise le projet : « *toute remise en cause tardive du programme* » se traduirait automatiquement par des répercussions en chaîne sur la suite du déroulement.

#### ***Les coûts et les délais au centre des préoccupations***

Par ailleurs, si l'on reprend les finalités fondatrices, le projet consiste à concevoir et à construire une ligne qui desserve les branches décidées, en combinant efficacité du mode et requalification urbaine, dans les coûts et les délais impartis. De ces objectifs, ou de ces éléments de programme, il ressort que la question des coûts, et plus encore celle des délais, sont les plus critiques. Cela signifie, d'une part, que vouloir éviter toute remise en cause tardive du programme, c'est d'abord vouloir éviter toute remise en cause tardive susceptible de peser sur les coûts et les délais. Cela signifie, d'autre part, que les délais et les coûts ne sont pas seulement des enjeux de la concrétisation mais représentent également deux préoccupations centrales dans le pilotage du projet. Il importe enfin de préciser que cette cristallisation sur les problèmes de coûts et de délais ne tient pas tant dans le fait qu'ils seraient prioritaires mais surtout parce qu'ils sont définis comme les objectifs sur lesquels pèsent les risques les plus lourds.

De ce point de vue, trois grands types d'éléments sont qualifiés comme des sources majeures de risques de remise en cause tardive et vont être au cœur du pilotage du projet. Le premier type de risque trouve sa source dans la complexité même de l'objet tramway sous la forme de ce que la Ditram appelle « *la mauvaise gestion des interfaces techniques* » ; le second est

d'origine réglementaire et concerne la déclaration d'utilité publique (la DUP) ; le dernier se rapporte aux risques politiques.

### ***La gestion des interfaces techniques***

Cette préoccupation renvoie aux caractéristiques intrinsèques d'une ligne de tramway. Premier point : elle est définie comme un système technique qui suppose l'articulation fine des sous-systèmes techniques qui composent l'objet final. Second point : la qualité de cette intégration se joue en conception. Et, troisième point, dès lors que les différentes composantes techniques sont portées par différents acteurs, la démarche vise à organiser la meilleure coordination des hommes pour garantir la meilleure coordination technique. Faire en sorte que cette articulation puisse s'opérer constitue un des enjeux phares associés au projet et se joue donc plus précisément dans l'activité de conception et son pilotage. Ajoutons que l'enquête, dont l'objectif n'était pas de s'intéresser aux mécanismes d'apprentissage, relève néanmoins que l'importance à accorder aux relations entre composantes techniques s'avère renforcée par l'expérience de la ligne A.

#### ***Les interfaces techniques : un risque à maîtriser***

*Conduire un projet de tramway c'est réaliser un objet qui est un système de transport qui relève de nombreux domaines techniques. Toute la complexité du projet tient dans la complexité des interfaces entre les différentes composantes. Il faut être précis avec la notion d'interface : ce sont des interfaces entre des composantes techniques et un projet de tramway ce sont des sommes d'interfaces techniques qu'il faut résoudre. Et, si l'on veut gérer correctement les interfaces techniques, il faut faire en sorte que les interfaces – entre guillemets – entre les gens soient le mieux possible organisées et maîtrisées. Là dessus l'essentiel des tâches de conduite de projet ce sont des tâches d'organisation et de coordination entre acteurs. Dans un premier temps, c'est la CUS et la Ditram qui vont être vigilantes et, une fois que l'on a obtenu la DUP, c'est la CTS. (Ditram)*

### ***La DUP : un lieu majeur d'irréversibilités***

La deuxième source de risque concerne la déclaration d'utilité publique, condition *sine qua non* de la concrétisation même de la ligne et à laquelle tout projet de tramway doit se soumettre. La DUP suppose la mise en œuvre d'une enquête publique, procédure spécifique codifiée par la

loi<sup>82</sup>, dont l'objectif est de juger de l'utilité publique d'un projet au nom de laquelle le maître d'ouvrage obtiendra un droit d'expropriation pour procéder aux acquisitions foncières nécessaires pour construire l'ouvrage. Organisée par le préfet, l'enquête publique est conduite par une commission d'enquête (ou un commissaire enquêteur) nommée par le tribunal administratif et doit se tenir pendant au moins un mois. D'une manière générale, l'enquête commence par une information au moyen d'affiches et de communiqués de presse et se poursuit par le recueil de l'opinion du public, qu'il s'agisse des propriétaires concernés par les expropriations ou de tous ceux qui veulent donner leur avis ou émettre des contre-propositions. Chaque administré qui le souhaite a le droit d'être entendu par la commission d'enquête qui peut également décider d'organiser des réunions publiques. A la fin de l'enquête, la commission remet un rapport qui rend compte des différentes observations et contre-propositions et de l'opinion personnelle des commissaires. Ce rapport émet un avis favorable ou défavorable sur le projet. En cas d'avis défavorable c'est tout le projet qui est remis en question. En cas d'avis favorable, il reviendra au préfet de déclarer l'utilité publique du projet. Mais, la situation qui sert de référence au raisonnement de l'équipe de C. Trautmann est celle où la commission d'enquête rend un avis favorable assorti de réserves. C'est d'ailleurs le cas de la première ligne de tramway de Strasbourg. Deux options s'offrent alors à la CUS : soit elle décide de lever les réserves et donc de modifier le projet conformément aux attendus du rapport d'enquête, soit elle décide de s'en tenir à ses décisions initiales et d'en référer au Conseil d'Etat pour obtenir la déclaration d'utilité publique.

Ce qui est en jeu dans cette affaire au-delà de l'autorisation elle-même c'est l'ampleur des modifications qu'il faudra peut-être apporter au programme et l'impact de cette procédure sur le respect des délais impartis. Tant que la DUP n'est pas obtenue, il est en effet impossible de procéder ni aux acquisitions foncières ni aux travaux dont la date de lancement est une charnière cruciale autour de laquelle tout le processus est organisé. Or, la DUP représente une source majeure d'incertitude sur le planning élaboré et nous montrerons qu'un des enjeux du pilotage sera précisément de réduire l'incertitude sur les résultats de l'enquête publique. Il faut souligner qu'à Strasbourg l'incertitude ne semble pas concerner la DUP proprement dite dont on considère, qu'au pire, on pourra l'obtenir par décret du Conseil d'Etat dans un contexte où le gouvernement affiche une priorité aux transports collectifs urbains. Ce qui inquiète davantage, c'est la modalité de son obtention car c'est à ce niveau que se jouent les conséquences sur les

---

<sup>82</sup> Loi dite loi Bourchardeau du 12/07/1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, modifiée par la loi du 30/12/1993, par la loi du 08/01/1993 sur la protection des paysages et par la loi du 02/02/1995 sur la protection de l'environnement. Pour plus de détails sur l'enquête d'utilité publique voire entre autres, le n° spécial de la revue *Métropolis*, 1998, n°106/107.

délais. Le raisonnement qui prévaut se base sur un calcul simple : il faut compter environ douze mois pour obtenir une DUP par arrêté préfectoral contre dix-huit mois si l'on en réfère au Conseil d'Etat soit six mois de plus ou de moins qui pèsent lourds sur un calendrier déjà très tendu. La DUP est donc perçue comme un moment décisif susceptible de remettre en cause un programme dont la conception aura déjà consommé le « budget temps » imparti et de faire ainsi basculer le projet dans la déroute.

L'autre raison, quasi symétrique, pour laquelle la DUP peut être appréhendée comme un jalon déterminant tient dans le fait qu'en autorisant le projet elle signe l'arrêt de toutes les lignes directrices de ce qui sera effectivement construit sans retour en arrière possible, à moins de s'engager dans une nouvelle procédure qui se solderait par l'impossibilité d'inaugurer la ligne avant la fin du mandat. Ces caractéristiques réglementaires positionnent donc la DUP comme un lieu majeur de production d'irréversibilité dans le processus et dans le résultat qui sera au final concrétisé.

***La DUP ou l'épée de Damoclès***

*L'enquête publique est un temps fort, mais derrière, l'objectif c'est d'obtenir la DUP et il faut savoir que si l'enquête publique ne dure qu'un mois, il faut compter un délai d'un an entre l'enquête publique et la DUP lorsqu'elle est déclarée par le préfet et 18 mois si ça passe en Conseil d'Etat. [...] Ce qui est clair c'est que la fin est, de toutes les façons, impérative. Donc la seule chose qui ne change pas c'est la fin des travaux et la mise en service de la ligne. En revanche, ce qui passe son temps à changer, c'est le début des travaux. Et le début des travaux est fortement retardé parce qu'on met beaucoup plus de temps que prévu à avoir la DUP. Le plus gros risque est sur la DUP, c'est l'épée de Damoclès qui fait peur à tout le monde. C'est une tâche à très hauts risques pour laquelle on dépend des commissaires enquêteurs qui ont un pouvoir important. Pour la deuxième ligne ils nous font un rapport dont certains passages sont tellement loufoques que le conseil de communauté décide de ne pas lever les réserves et donc de prendre le détour par décret du Conseil d'Etat. (Ditram)*

En dernière analyse la DUP peut simultanément être définie :

- 1/ comme un enjeu du projet dès lors qu'il faut tout mettre en œuvre pour l'obtenir dans les meilleures conditions et éviter les remises en cause tardives sur le contenu et donc sur les délais du projet ;
- 2/ comme un enjeu dans le projet dès lors qu'elle induit une irréversibilité majeure à double tranchant : elle devient une ressource qui permet de procéder aux expropriations et donc de

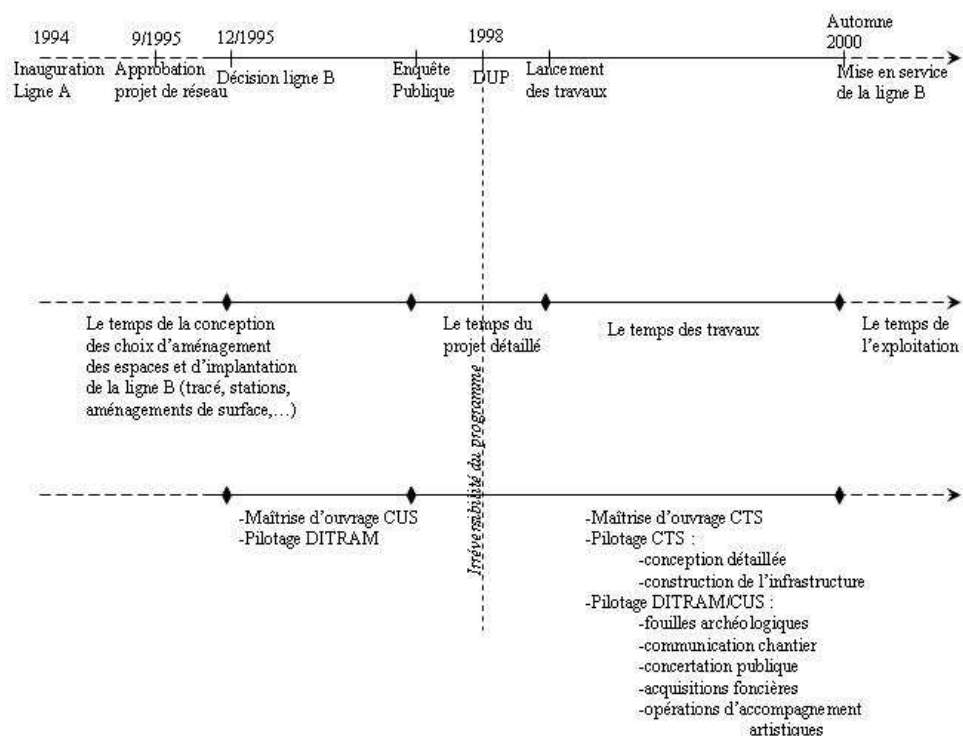
poursuivre le projet en même temps qu'elle devient synonyme de contrainte puisqu'elle fige le cadre de la conception encore à venir ainsi que celui de la construction de la ligne.

### ***Les risques politiques***

Une troisième source de risques, que l'on peut regrouper sous l'appellation « risques politiques », est également identifiée. Il s'agit de tout ce qui, associé au projet, peut nuire à l'image des élus dans un contexte où, positionnés comme un enjeu électoral fort, les projets de tramway sont perçus comme des projets « politiquement très sensibles » dans leur conduite comme dans leurs résultats. A Strasbourg, cette vision est indéniablement présente et les élus sont très soucieux de la perception et de l'évaluation du projet par leurs administrés. Même si le succès de la ligne A réduit l'incertitude sur ces questions, la Ditrām considère toujours que les décisions à prendre sur le projet doivent être des « *décisions politiquement prenables* ».

De ce point de vue, l'enquête met à jour trois sources de risques : 1/ le tracé, l'implantation des stations et les choix d'aménagement – 2/ les plans de circulation et de stationnement – 3/ les travaux. De ces trois catégories, les deux dernières sont perçues comme les plus névralgiques. La circulation efficace du tramway est souvent techniquement subordonnée à une libération préalable de la voirie aux dépens de l'automobile ce qui se traduit par des mesures, *a priori* impopulaires, à prendre en matière de circulation et de stationnement. Cet aspect est déjà pris en compte dans les études de configuration générale de réseau qui intègrent largement cette dimension dans la reconnaissance préalable des tracés mais demeure un élément sensible dans l'élaboration du projet. Il ressort aussi que les risques politiques liés à l'opinion publique sont particulièrement associés à la phase chantier en raison des travaux qui, pouvant durer jusqu'à quinze mois dans une même rue, désorganisent la vie quotidienne et entravent les conditions de déplacement dans la ville pendant près de trois ans. Cette dernière dimension est une caractéristique forte du pilotage du projet mais intervient après les phases qui nous intéressent ici directement.

**Figure 10 : le déploiement temporel du projet ligne B**



#### 4 - La phase amont : une étape stratégique de l'élaboration

Des différents éléments qui caractérisent le cheminement global on comprendra que l'étape intermédiaire entre celle des finalités fondatrices et celle de la DUP soit définie comme un moment éminemment stratégique dans le projet. Dans le cadre de la loi MOP elle correspond, globalement, à « l'avant-projet » et, dans le cadre de ce travail, elle couvre l'essentiel de la phase amont. Il est alors intéressant de souligner que le parti pris méthodologique qui focalise le travail sur la phase amont délimitée aux activités qui vont de la décision politique d'un nouveau projet aux autorisations administratives et réglementaires qui figent les choix d'aménagement des espaces, trouve un écho empirique significatif. En effet, l'enquête permet de relever que tous les témoignages recueillis ont en commun de concentrer l'essentiel de leurs propos sur l'élaboration de la ligne aux phases qui précèdent la DUP au point de considérer, selon la formule de l'un d'entre eux, que « *jusqu'à l'achèvement de l'avant-projet, c'est vraiment là que se fait le projet* » (Getas).

Rapporté au déploiement temporel, ce constat n'est pas très étonnant puisque l'avant-projet correspond à l'élaboration du programme qui sera soumis à enquête publique. C'est donc le moment qui formalise le projet à propos duquel la commission d'enquête doit se prononcer. Par ailleurs, compte tenu de l'irréversibilité que la DUP produit sur le programme, c'est aussi le moment qui formalise le projet qui sera au final concrétisé.

Si l'on se rapporte aux enjeux de cette étape du point de vue des acteurs mobilisés, il est possible de préciser davantage son caractère essentiel. Pour les politiques, c'est ici que se jouent les moyens d'atteindre les finalités fondatrices ainsi qu'une part des risques associés à l'opinion publique. Ce n'est d'ailleurs qu'une fois le programme approuvé par le Conseil de Communauté que la CUS délèguera à la CTS la responsabilité de construire un ouvrage dont tous les fondements sont définis. Pour la Ditram, en charge du pilotage, c'est ici que se préparent les conditions de la déclaration d'utilité publique comme la qualité des interfaces techniques. Par conséquent, cette phase est au cœur des risques de remises en cause tardives et doit être l'objet de la plus grande vigilance. Pour les ingénieurs et les urbanistes du Getas, qui engagent leurs savoir-faire et leurs responsabilités, c'est le moment qui va figer le champ de la conception encore à venir et concentrer les choix qui manifesteront le résultat de leurs compétences. Pour la CTS enfin, c'est ici que sont définis nombre d'éléments qui impliquent son activité d'exploitant mais c'est aussi le moment qui arrête le coût sur lequel elle engagera sa responsabilité de maître d'ouvrage pour la construction de la ligne. La mise en perspective des deux extraits d'entretiens suivants témoigne de cette perception commune entre des acteurs dont les enjeux respectifs sont pourtant sensiblement éloignés.



***L'avant-projet : c'est vraiment là que se fait le projet***

*Le moment clé, c'est jusqu'à l'achèvement de l'avant-projet parce que c'est vraiment là que se fait le projet. Un tramway c'est un projet lourd, un investissement important, ça met en jeu beaucoup de gens, c'est donc un gros chantier aussi bien en conception qu'en réalisation. Une fois que l'on enclenche la machine, on met le projet sur une voie et ensuite les retours en arrière sont difficiles. Sur un petit projet c'est plus facile de changer quelque chose en cours de route alors que sur un tramway une fois que vous avez donné un cap, vous ne changez plus. Notamment parce que l'enquête publique est faite à partir de l'avant-projet et là tout est défini : la répartition des emprises entre les voitures, les piétons, les deux-roues et le tramway ; est-ce qu'on va mettre le tram en position centrale ou latérale ; est-ce qu'on va planter la voie ou la faire en minéral ; les problèmes d'accès etc. En quelques mois tout est balisé et ensuite il ne s'agit plus de dire « finalement il me faudrait un mètre de plus dans telle rue », parce que ce mètre supplémentaire vous ne l'avez pas et vous ne l'aurez pas. On pourrait dire que dans chaque phase de travail il y a quelque chose d'essentiel, mais avec l'avant-projet toutes les grandes options sont prises et on n'y revient pas, un projet de tramway ça avance comme ça, quand c'est décidé, c'est décidé, on ne revient pas dessus et c'est redoutable. (Getas)*

*Le processus d'élaboration de l'ouvrage se décompose en deux phases qui ne fonctionnent pas de la même façon. La première phase c'est l'avant-projet dans lequel un grand nombre d'éléments sont figés et la deuxième phase c'est la phase de réalisation. Le rôle de la CTS est double : un rôle de maître d'ouvrage pour construire la ligne et un rôle d'exploitant. Pour la construction, la CTS prend une responsabilité économique et il lui appartient de livrer l'ouvrage dans le respect d'un budget. Mais, pour établir un budget il faut bien qu'il y ait un contenu. Donc toute la phase d'avant-projet doit permettre d'aller à un budget précis. Là sont établis les principes qui vont définir l'ouvrage et ce de manière quasi définitive puisque la collectivité choisit un avant-projet et qui doit être suffisamment précis pour faire l'objet d'un chiffrage et que les deux parties, la CUS et la CTS, au cours du transfert de maîtrise d'ouvrage, soient d'accord sur ce budget. Il y a donc un grand nombre d'éléments qui sont figés à ce moment là. Ensuite, dans la phase de réalisation il reste des éléments qui seront définitivement arrêtés lorsqu'on fait les études détaillées, lorsqu'on consulte les entreprises, lorsqu'on définit les fournitures mais ça ne touche plus les grands principes. (CTS).*

## Conclusion

Les différents éléments d'analyse développés dans ce chapitre mettent en évidence trois grands groupes d'enseignements.

- Le premier concerne la première séquence de l'élaboration du projet. Elle se caractérise par l'énonciation de décisions fondatrices majeures qui ne sont pas objet de conception mais puisent l'essentiel de leur teneur dans « l'histoire du tramway strasbourgeois » et, plus précisément encore :

- dans le projet d'agglomération qui définit les ambitions de la CUS auxquelles le tramway doit contribuer et, ce faisant, précise les enjeux territoriaux du tramway ;
- dans le projet de réseau à l'occasion duquel est produite une connaissance opérationnelle sur ce que peut ou ne peut pas être la ligne suivante ;
- dans la ligne A qui, d'une part, structure des apprentissages et une connaissance sur les mécanismes de ce type de projet et, d'autre part, dont le succès contribue à inscrire le nouveau projet de ligne dans un contexte socio-politique devenu favorable au tramway, tant du côté de la population que des élus communautaires.

On voit ainsi qu'avec la ligne B on rencontre un projet qui relève davantage d'une situation de continuités que d'une situation d'émergence, toute idée d'événement ou d'apparition soudaine ne pouvant guère qualifier la deuxième ligne. Au contraire, ce projet prend racine dans une histoire dont il se nourrit, se positionne comme une composante dans une stratégie et une politique urbaines et prend place à la suite d'une expérience opérationnelle acquise avec la ligne A.

- Cela amène au deuxième point qui ressort comme un élément majeur de la compréhension du processus d'élaboration et concerne la caractérisation de la situation de projet. Il apparaît en effet que les acteurs évoluent dans un cadre prédéfini et s'engagent sur un terrain balisé. Deux types de constats peuvent ici être établis. D'une part, la première séquence de l'élaboration montre que les acteurs démarrent le projet sur la base de choix et de principes directeurs d'aménagement qui ont valeur de prescriptions opératoires comme ils connaissent les moyens financiers et humains alloués au projet. D'autre part, ils s'inscrivent dans le cadre de ce que l'on a appelé une « visibilité préalable de l'itinéraire de concrétisation ». Plusieurs éléments structurent cette visibilité :

- une connaissance du déploiement temporel que doit suivre le projet et des grands jalons à franchir ;
- un concept stabilisé, un objet connu, que l'on sait décomposer en sous-ensembles techniques entre lesquels on sait affecter les expertises et répartir les responsabilités et périmètres d'action ;
- une identification des risques à anticiper et à mettre sous contrôle ;
- une connaissance du processus de production, de ses acteurs et du dispositif formel qui organise leur intervention et coordination ;
- une connaissance du temps alloué au projet et de l'ordonnancement des phases de travail selon un calendrier préétabli.

Ces différents points constituent autant de balises qui expliquent pourquoi la Ditrain considère que « *maintenant, le tramway, on sait ce que c'est. Sur la première ligne on a fait quelques bêtises, mais les équipes de la CUS comme les équipes de la CTS et du Gétas ont appris ce que c'est que le concret de ce projet. On bénéficie d'un effet d'expérience, on sait ce que c'est comme processus, il y a moins de surprises, on anticipe mieux parce qu'on sait mieux quelle est la mécanique d'évolution et de gestion du projet. La première fois, on découvre tout ; la deuxième fois, on découvre moins, et c'est vrai de tous les acteurs* ». Cette familiarité avec le projet, sa dynamique, ses risques, ses acteurs représente une des composantes discriminantes de la situation de départ. Elle conduit à qualifier la ligne B comme un nouveau projet, certes, qui n'est pas une reproduction à l'identique de la ligne A ne serait-ce que parce que le tracé n'est évidemment pas reproductible, mais un nouveau projet dont le processus d'élaboration se déploie dans une situation balisée.

- Enfin, troisième groupe d'enseignements, cet itinéraire de concrétisation fournit par ailleurs des indications centrales sur la dynamique globale du projet.
  - On y apprend qu'il suit un cheminement linéaire et séquentiel selon un déploiement temporel jalonné par de grandes étapes structurantes. Parmi ces étapes, celle du lancement du projet est fondatrice parce qu'elle prescrit les orientations du projet qui puisent l'essentiel de leur teneur dans le projet d'agglomération, les résultats de la ligne A et les études de configuration générale du réseau ; celle de la phase amont est stratégique parce qu'elle est le lieu où se définit ce qui sera effectivement construit ; celle de la DUP est déterminante parce qu'elle fige les choix qui seront concrétisés et autorise la construction de la ligne ; celle de la mise en service est motrice parce qu'elle fixe une date butoir qui ordonne le déroulement du projet dans le temps.

- Autre point clé, on y apprend également que le processus d'élaboration est placé sous le signe du compte à rebours et suit une logique dont l'enjeu est d'éviter les remises en causes tardives, tout particulièrement celles susceptibles de peser sur les coûts et les délais impartis. La pérennité du programme constitue ainsi un problème essentiel. Piloter le projet, c'est d'une part, faire en sorte que le projet avance et que le passage à l'acte s'opère dans le cadre du calendrier préétabli. Cela conduit à cristalliser les enjeux du pilotage sur la réduction des risques associés aux interfaces techniques et à l'obtention de la DUP. Piloter le projet c'est, d'autre part, faire en sorte que le projet avance dans le cadre de « *décisions politiquement prenables* ».

Au-delà de l'explicitation de ces balises et de cette dynamique globale, qui rend compte des enjeux du pilotage, des objectifs et moyens du passage à l'acte et de la situation dans laquelle le projet démarre, que se passe-t-il une fois celui-ci enclenché ? Plusieurs questions restent en effet en suspens. Quels sont les mécanismes d'élaboration des choix ? Quels sont les problèmes rencontrés et comment sont-ils résolus ? Comment les acteurs interviennent-ils ? Comment opère-t-on pour que le projet ne bascule pas dans la déroute ? Ou encore, comment les risques sur l'enquête publique et sur les interfaces techniques sont-ils réduits ? Comment les coûts et les délais sont-ils mis sous contrôle ? Autant de questions que les deux chapitres suivants vont examiner. D'abord en se focalisant sur la deuxième séquence du processus d'élaboration, celle qui porte sur la conception des choix d'aménagement des espaces et d'implantation de la ligne qu'il reste à élaborer (chapitre 5) puis en développant quelques-uns des outils du pilotage mis en œuvre au cours de cette phase (chapitre 6).



***CHAPITRE 5 - L'ÉLABORATION DE LA LIGNE B : UNE PROGRESSION  
PROBLÉMATIQUE***

---



## Introduction

Le second temps de l'élaboration, intermédiaire entre celui des finalités fondatrices et celui de la déclaration d'utilité publique, a pour objet de concevoir les choix d'aménagement des espaces et d'implantation de la ligne qui détermineront ce qui, au final, sera effectivement construit. La liste (non exhaustive) qui suit donne un aperçu des éléments à définir au cours de cette phase : le tracé exact de la ligne ; la répartition des emprises au sol ; le mode d'insertion du tramway (central, latéral...) ; les choix majeurs d'aménagement de la plate-forme et des espaces adjacents (voie plantée, engazonnée, minérale, aménagement des espaces publics traversés...) ; le nombre de stations et leur localisation ; les mesures en matière de circulation et de stationnement... L'objet de ce chapitre porte sur la manière d'opérer ces choix et s'intéressera au processus d'élaboration tant du point de vue de l'activité de conception que du point de vue de l'activité de pilotage. On procédera alors selon deux directions distinctes.

Premièrement, on racontera l'histoire d'une séquence particulière de l'élaboration : le tracé du tronçon Nord. La conception du tracé, que l'on peut qualifier de manière simple comme le choix des rues par lesquelles la ligne va passer, apparaît comme une composante qui interroge et confronte plusieurs des dimensions évoquées ci-dessus, révèle la complexité des interdépendances et des interactions, cristallise les problèmes liés au respect des finalités initiales. Elle constitue ainsi un lieu privilégié pour observer les modalités et les dynamiques relatives à l'élaboration des choix sans plus se limiter à décrire de manière naturalisée le tracé final de la ligne à l'image de ce qui a été fait plus haut à propos de la ligne A. Dans cette perspective, l'enquête s'est tout particulièrement focalisée sur l'élaboration du tracé du tronçon intercommunal, dit « tronçon Nord », et de ses différentes « sous-séquences ». Fortement débattu et qualifié par les acteurs comme le « *point fort* » de cette étape de l'élaboration, il offre au chercheur un support riche d'enseignements. Les analyses qui suivent ne prétendent aucunement à l'exhaustivité, d'abord parce qu'elles ne s'appuient que sur un « sous-projet » ; ensuite parce que même en se focalisant sur une composante restreinte du projet, il est impossible d'en saisir, avec rigueur, toutes les imputations. Cependant, la démarche d'enquête ayant notamment consisté à demander aux acteurs rencontrés de « raconter l'histoire du tronçon Nord et la manière dont ils y sont intervenus », la confrontation du matériau recueilli fournit plusieurs éléments pour en retrouver quelques déterminants et en retracer la dynamique. La méthode utilisée pour rendre compte de cette « histoire » s'appuie tout particulièrement sur les controverses charnières soulevées à l'occasion de la détermination des



choix. Précisons que ces controverses n'intéressent pas pour leur contenu intrinsèque mais en ce qu'elles constituent un indicateur sur le processus d'élaboration. Nonobstant les restrictions évoquées, l'analyse est ainsi en mesure de mettre en relief différents mécanismes du processus d'élaboration, des types de problèmes rencontrés et des types de modalités de résolution de ces problèmes. Avec le tracé du tronçon Nord (par commodité on parlera aussi du « tronçon Nord »), on retracera comment un choix préalablement élaboré avec la configuration générale du réseau et décrit comme « *la solution la plus évidente* » sera finalement abandonné. On mettra ainsi en évidence plusieurs séquences depuis la remise en cause du choix initial jusqu'à la proposition d'une solution alternative soumise à concertation publique. En procédant de cette manière, on illustrera la dynamique d'élaboration et ce que « élaborer le projet » peut recouvrir tant du point de vue de la conception que du pilotage de cette phase amont.

De là, on poursuivra ce chapitre en se focalisant sur l'activité de conception tandis que le chapitre suivant sera consacré au pilotage du projet. Le second temps de ce chapitre part ainsi du constat selon lequel la progression du projet est problématique. Constat intrigant compte tenu du caractère balisé de la situation dans laquelle se déploie l'élaboration. On poursuivra alors l'exploration en braquant le projecteur sur les problèmes de conception relatifs aux caractéristiques de l'objet urbain à concevoir et à construire. Sans plus se limiter au cas particulier du tronçon Nord, ni à la seule dimension « tracé », on articulera le raisonnement autour des modalités de définition de l'optimum de la ligne. Ce faisant on apportera des éclairages qui relativiseront le caractère balisé de la situation de projet et contribueront à expliquer pourquoi la direction de projet insiste sur la complexité des interfaces techniques et à en faire un axe majeur du pilotage du projet. Ces développements fourniront enfin des indicateurs supplémentaires pour traiter, dans le dernier chapitre, la question du pilotage du projet.

## **A. LE TRONÇON NORD : VARIÉTÉS DES PROBLÈMES DE CONCEPTION ET DE LEUR MODE DE RÉOLUTION**

Le tracé prévu pour le tronçon intercommunal dit « tronçon Nord », est celui de la « route de Bischwiller », dit encore « axe historique ». Décrit comme le tracé « *naturel* » ou « *spontané* », il doit desservir les communes Nord en traversant leur centre ville. Au fondement de ce choix, quatre raisons principales. Les deux premières ont une dimension historique tandis que les deux autres invoquent les enjeux du tramway à l'échelle de l'agglomération. La dimension historique tient dans le fait que la route de Bischwiller correspond à la fois au tramway de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle et au « tramway Pflimlin ». C'est ce qui en fait un tracé « *spontané* » ou « *naturel* ». Ce caractère « *spontané* » est renforcé par les pratiques en cours dans l'implantation des nouvelles lignes de tramway en France dont la logique dominante est celle de la traversée des centres villes. Mais ce tracé par les centres des communes Nord est aussi énoncé comme l'axe « projet urbain » du tramway. D'une part, parce qu'il affiche la volonté d'un traitement équitable entre la ville centre à laquelle la première ligne a été particulièrement consacrée et les autres communes de l'agglomération. D'autre part, parce qu'il ambitionne de répondre aux enjeux du développement de l'agglomération en privilégiant la revalorisation et le renforcement des centralités existantes conformément aux objectifs stratégiques arrêtés au cours des études de configuration générale du réseau. Ces éléments expliquent pourquoi « *dans un premier temps, tout le monde était convaincu que c'était la bonne solution* » (Services Techniques, Hoenheim). Mais, dès qu'il s'agit d'affiner la conception du tracé i.e. de concevoir l'insertion du tramway sur cet axe dit « axe historique », des problèmes vont émerger et remettre en question cette solution apparemment évidente.

### **1 - L'axe « historique » ou la décision impossible**

La première controverse intéressante à soulever va apparaître, en cours d'études, entre ceux qui veulent maintenir le tracé prévu et ceux qui veulent le modifier. L'équipe qui participe à la réflexion mobilise les ingénieurs et les architectes-urbanistes du Getas, les services techniques des trois communes, l'ADEUS, la Ditrain, le SDU et la CTS dans le cadre d'un comité de pilotage technique qui se réunit de manière hebdomadaire.

L'évolution de la réflexion sur l'axe historique renvoie aux caractéristiques des centres anciens de Bischheim, Schiltigheim et Hoenheim :

- l'axe historique traverse successivement le centre des trois communes par une voie dont le gabarit, compris entre 16 et 18 mètres de large, est relativement réduit ;
- ces centres anciens sont des secteurs urbains denses composés, en pied d'immeubles, de commerces en difficulté et, notamment au niveau de Schiltigheim, de brasseries industrielles pour le fonctionnement desquelles la route de Bischwiller constitue le principal accès.

L'étude de ces caractéristiques fonctionnelles et morphologiques conduit à mettre en évidence des contraintes techniques lourdes de conséquences. Elles induisent une incompatibilité majeure entre le cadre spatial et le respect des principes d'aménagement retenus par la CUS. Par conséquent, alors que « *tout le monde était convaincu que c'était la bonne solution* », les concepteurs aboutissent à une conclusion commune : il n'existe pas de solution de compromis entre, d'un côté, les contraintes morphologiques et fonctionnelles du cadre spatial et, de l'autre côté, les principes directeurs d'aménagement. Soit la priorité est accordée à la circulation pour conserver une desserte routière aux commerces et aux brasseries ce qui, compte-tenu du gabarit de la voirie, ne permet pas d'envisager un aménagement à l'image de ce qui a été réalisé dans le centre strasbourgeois. Soit, dans la continuité de la ligne A, on privilégie la redistribution de la voirie aux dépens de la voiture et au profit de la revalorisation des espaces publics sillonnés. Mais, cette seconde option, pour être plus cohérente avec les finalités du projet, suppose néanmoins deux conditions de taille : la piétonnisation des trois centres anciens et la mise en place d'un plan de circulation drastique. L'impossibilité technique du compromis se traduit alors par une indécision politique. En effet, les maires de Bischheim, Schiltigheim et Hoenheim sont les seuls à pouvoir trancher en faveur ou non de la piétonnisation. Partagés entre le désir de voir passer le tramway au cœur de leur commune et les risques politiques liés aux mesures de circulation, ils hésitent sur la décision à prendre. Autrement dit, les intentions formulées avec l'axe historique posent des problèmes techniques de faisabilité et, de manière consécutive, rencontre des obstacles politiques.

Un des éléments majeur de l'hésitation des maires des communes Nord vient de la résistance des commerçants convaincus du caractère néfaste du tramway sur leur activité déjà déclinante. Pour tenter d'apporter un élément susceptible de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre, cette question particulière va être approfondie. Tout le problème est de savoir dans quelles mesures le tramway sera un vecteur de dynamisation ou au contraire de déclin pour le commerce local. « *On a tenté d'y répondre en faisant une petite enquête chez les commerçants de l'agglomération Nord pour savoir d'où venait la clientèle. Il s'est avéré qu'elle venait des trois communes ce qui nous confortait dans notre choix pour l'axe historique en se disant que si on fabriquait un mode de transport efficace pour relier le cœur des villes, alors on contribuerait à*

*faciliter le commerce. Mais, il y avait une autre manière de voir les choses en considérant que la part du transport en commun était marginale par rapport à la voiture et que, si l'on empêchait le stationnement aux abords du commerce, alors on perdrait en animation du centre ville. Pour nous ça a été la question la plus délicate mais à laquelle on avait des réponses différentes et contradictoires » (Services Techniques, Hoenheim).*

L'exemple du tracé historique met en évidence 4 aspects dans le processus d'élaboration et la relation entre intentions et passage à l'acte :

- On voit d'abord que le processus d'exploration et d'acquisition de connaissances se solde par une incapacité décisionnelle. Soit parce que l'augmentation de la connaissance met en évidence des incompatibilités qui interdisent le compromis technique entre différents registres d'action et remet en question les choix précédemment élaborés. Soit parce que l'augmentation de la connaissance sur le projet ne permet pas d'apporter des arguments objectivés qui valident telle ou telle solution. Soit parce que la décision continue à buter sur la méconnaissance des effets de tel ou tel choix, en dépit des efforts déployés pour augmenter les informations.
- Cette situation met également en évidence comment, malgré le caractère transversal du groupe d'acteurs impliqués, la réflexion collective ne permet pas d'aboutir à un compromis opérationnel pourtant essentiel pour poursuivre le projet.
- Elle illustre encore la manifestation des risques politiques et du caractère « *politiquement prenable des décisions* » dans le déroulement du projet : l'impossible compromis technique place les élus en position de devoir trancher entre une décision qui réduit les ambitions qualitatives du projet et une décision dont ils considèrent qu'elle se traduit par une prise de risque politique d'autant plus grande qu'ils ne disposent pas d'éléments objectivés pour l'argumenter ni pour en maîtriser avec certitude les effets.
- En définitive, on rencontre ici une situation où, pour des raisons techniques et politiques, il n'y a pas focalisation du processus d'élaboration sur une image crédible et où le processus d'exploration et d'acquisition de connaissances sur le projet entre en divergence avec le processus de décision, celui-ci procédant d'un double compromis, technique et politique.

Du point de vue du déroulement du projet et de son pilotage dans le cadre d'un calendrier tendu tout l'enjeu est alors débloquer rapidement la situation et se traduit par deux problèmes interdépendants à résoudre :

1/ L'avancement du projet, et donc du processus d'élaboration, est indissociable de la réalisation d'un accord opérationnel. Par accord opérationnel, on entend un accord technique faisable et « politiquement prenable » qui autorise l'arrêt d'un choix sur la base duquel

poursuivre l'élaboration. Pour reprendre l'expression très parlante de la Ditram, le problème est de « *produire de la décision* ».

2/ En l'absence d'une image crédible sur laquelle focaliser la poursuite de la conception, comment procéder pour faire converger le projet vers un accord opérationnel ?

On va voir que la réponse apportée passe par une modification considérable de l'espace des choix.

***Le tracé le plus naturel n'était pas la bonne solution***

*Le tracé historique était le tracé imaginé d'emblée pour les trois communes, celui qui paraissait le plus naturel. Dans un premier temps tout le monde était convaincu que c'était la bonne solution. Parce que c'était une solution historique et parce qu'elle entraînait dans la logique des tracés de tram systématiques en centre ville. Les études ont été menées de manière très poussée sur cette première variante et, avec ce recul, on s'est aperçu que ça posait beaucoup de problèmes en termes d'insertion, question que l'on ne s'était pas trop posée dans les études préalables. Et c'est bien l'aiguillon de la vision locale avec les services techniques des trois communes qui a permis de mettre en évidence des problèmes d'insertion très importants. Il y avait des difficultés d'intégration du matériel roulant dans une volumétrie très contrainte de l'espace public, il y avait aussi des problèmes de desserte des commerces et surtout des brasseries qui sont des entreprises implantées en plein centre ville et qui ont besoin d'avoir un accès routier. Après plusieurs mois de réflexion sur le tracé historique, il fallait que l'on trouve autre chose. C'est ce qui a véritablement lancé la réflexion sur la frange Est de l'agglomération en se disant « essayons de voir ce que l'on peut faire de cette liaison ». Tout ça a prolongé le temps d'études puisque au bout du compte on a étudié deux projets à fond avec des études quasiment finalisées sur chacune des deux possibilités. Mais heureusement on a eu le temps de le faire et ça a vraiment donné plus de cohérence au projet et une vision plus communautaire. (Services Techniques ville d'Hoenheim).*

***L'axe historique : mission impossible***

*Pour moi il n'y avait pas photo, la route historique fait entre 16 et 18 mètres de large et avec ça on peut faire un bon projet uniquement si on piétonnise ce qui était inconcevable, ça aurait été la révolution dans ces communes et en plus à Schiltigheim il y a des brasseries sur cette rue et c'est le seul accès possible. On pouvait faire passer le tram sur cet axe mais en cumulant côté à côté le tram, une voie de circulation, un peu pour le stationnement et il restait un peu pour les trottoirs. C'est le cumul des contraintes, un pyjama à rayures, ce n'est pas un bon projet. Le seul bon projet c'était de piétonniser. J'avais demandé aux maires s'ils étaient d'accord pour piétonniser les traversées des communes, mais je pense qu'aucun maire n'aurait réussi à imposer ça et en plus il fallait convaincre 3 maires, si encore il n'y en avait eu qu'un. Donc pour moi c'était mission impossible et j'ai pesé de tout mon poids pour qu'on passe sur l'axe Mendès France. C'est un axe sur lequel il y a la largeur pour faire du qualitatif et j'étais convaincu que l'on pouvait rééditer sur Mendès France ce que l'on avait fait sur l'avenue de Colmar avec la ligne A. (Getas)*

## **2 - De l'axe « historique » à l'axe « Mendès France » : déplacer les problèmes pour décider**

### ***Déplacer l'espace du compromis pour débloquer la situation***

Confrontés au déficit du savoir sur les effets du tramway sur l'activité commerciale et à l'impossibilité d'un compromis technique entre cadre spatial, circulation et aménagement des espaces, l'attitude des trois maires demeure attentiste. La Ditrाम pousse à examiner une autre option de tracé issue des études de configuration générale du réseau. L'enjeu de la démarche est simple mais stratégique : débloquer une situation d'indécision car, dans un cheminement linéaire et séquentiel ordonné par un calendrier tendu, il importe de « *produire de la décision* » pour que « *la machine ne s'enraye pas* ». Le moyen proposé consiste à modifier radicalement les termes de la réflexion en déplaçant, au sens propre comme au sens figuré, l'espace du compromis vers une autre option. Cela revient également à mettre à l'ordre du jour l'étude d'un nouveau « sous-projet » dans un espace temps déjà entamé par les études consacrées à l'axe historique.

Cette alternative déporte le tronçon intercommunal sur l'axe dit « Mendès France » limitrophe entre les trois communes Nord et Strasbourg. Pénétrante vers le centre ville strasbourgeois, l'avenue Mendès France – 2 x 2 voies – est un axe majeur de circulation automobile qui traverse un secteur de périphérie, urbanisé dans les années 1960-1970.

### ***Certitudes et incertitudes des expertises***

La première question, incontournable et à laquelle il est facile de répondre, revient à mesurer les taux de population et d'emplois desservis. Comparables à ceux de l'axe historique, ils remplissent les critères de rentabilité de la CTS comme ils permettent à la CUS d'afficher des taux de desserte importants. Si cette dimension valide, de ce point de vue, l'axe Mendès France et rend indifférent l'un ou l'autre des tracés, les deux options s'opposent en revanche sur la nature des enjeux du tramway : les caractéristiques territoriales impliquées par l'axe Mendès France éloignent considérablement le projet de ses enjeux initiaux de renforcement et de revalorisation des centres des communes Nord. C'est là que la controverse entre techniciens prend sa forme la plus vive.

D'un côté, sont réunis ceux qui militent pour l'axe historique au nom de la revitalisation des centres anciens et du renforcement des centralités périphériques de l'agglomération conformément aux objectifs stratégiques énoncés par la CUS avec la configuration générale du réseau. Ils invoquent l'exemplarité de l'hypercentre strasbourgeois et en appellent au « courage politique » pour piétonniser. De l'autre côté, la Ditrâm, la CTS, une partie du Getas et le SDU considèrent *« que les modalités de revitalisation des centres anciens ne peuvent pas être calquées sur celles qui ont fonctionné pour le centre de Strasbourg parce qu'on ne traite pas les faubourgs comme on traite le centre de l'agglomération [...] Nous pensons, contrairement à l'agence d'urbanisme et à une partie du Getas, que la revalorisation des centres des trois communes Nord par le tramway est une réponse probablement inadaptée à un problème correctement diagnostiqué »* (Ditrâm). Dans ces conditions, ils privilégient l'axe Mendès France qui, à défaut de se mettre au service des centres anciens, présente l'intérêt d'être dans une situation de plus grande concurrence avec la voiture et offrirait ainsi l'avantage de répondre aux objectifs de réduction du trafic automobile. Mais *« nous partons assez mal dans les études circulation parce qu'on utilise mal les quelques données très éparses dont nous disposons en France sur le transfert modal de la voiture vers le tram. On se réfère à une enquête qui avait été faite à Nantes et qui montrait que le report modal était de 15%. Mais on n'avait pas les moyens d'analyser cette information et d'évaluer les changements de pratiques entre 'avant et après tram' »*. Ainsi, là où les premiers ne peuvent démontrer la validité de leurs hypothèses quant au caractère structurant du tramway sur l'avenir des communes Nord, les seconds ne parviennent pas davantage à légitimer l'axe Mendès France au nom des enjeux de réduction du trafic automobile.

En somme, l'interaction entre l'espace des choix et l'espace des savoirs est assez rapidement tronquée et n'apporte pas de nouvel argument objectivé pour faire avancer la formulation des choix et la décision. Au contraire, avec la non résolution de la controverse technique et l'incapacité à valider l'une ou l'autre des options, la difficulté à décider est maintenue. *« Dans ce cas, on ne dénoue pas une situation avec des indicateurs aussi bien renseignés soient-ils et, à fortiori, s'ils sont mal renseignés ; on dénoue une situation avec une ambition, une vision pour la ville »* (Adeus). C'est ainsi que l'on va alors assister à la mise en œuvre d'un autre mécanisme dans le processus d'élaboration.

### ***D'une controverse technique vers un choix politique***

Dans ce débat, les services techniques des communes Nord et leurs élus qui, sur ce tronçon, détiennent un important pouvoir de décision demeurent dans l'expectative. Et pour cause ! Après l'incertitude quant aux effets du tramway sur l'activité commerciale, la perspective de l'axe Mendès France soulève de nouvelles questions cruciales mais dont les réponses



demeurent toutes aussi ambiguës : « *est-ce qu'en faisant passer le tramway sur Mendès France on va faire, des communes Nord, des faubourgs de la ville centre alors qu'elles avaient une identité propre ? Est-ce que l'axe Mendès France va se faire au détriment de la vitalité des centres anciens ? Est-ce que tout ne va pas basculer sur la frange Est parce que c'est là que se fera le rattachement à Strasbourg ? Voilà les autres questions délicates que l'on s'est posées et auxquelles on n'avait pas de réponse. Toute la difficulté c'est qu'il y avait des enjeux complémentaires et contradictoires et des questions sans réponse. Là, c'est au politique de trancher en fonction de la vision politique qu'il a pour sa commune et on dépassait l'échelle de la commune parce que l'autre question qui apparaissait c'était de savoir si on veut continuer à gérer la CUS avec une ville centre et 26 autres communes, chacune avec son propre clocher, sa propre identité, sa propre administration ?* » (Services Techniques Hoenheim).

Après le déplacement de l'espace des choix opéré en introduisant l'option Mendès France, on assiste ici à un autre déplacement de l'espace des choix. On voit, en effet, que les débats prennent une toute autre tournure en interrogeant désormais la relation entre tramway et structuration même de l'agglomération : faut-il – comme prévu – opter pour l'axe historique et renforcer les communes Nord ou faut-il, avec l'axe Mendès France, faire du tramway un outil au service d'une intercommunalité susceptible de gommer les identités locales ? Dès lors, la réflexion est transférée du comité de pilotage technique vers le comité de pilotage politique qui donne son feu vert pour poursuivre l'exploration de Mendès France.

Cette nouvelle inflexion dans le cheminement du processus d'élaboration soulève d'autres aspects dans les mécanismes de formulation des choix et la relation intentions/passage à l'acte :

- On constate que les incertitudes et les controverses techniques sur les solutions entraînent une interrogation nouvelle sur les finalités mêmes du projet. Cette évolution se traduit par un changement radical de perspective : aux choix de conception initialement concentrés sur le mode d'insertion de la ligne à l'échelle de la rue se juxtapose une réflexion sur la vocation du projet à l'échelle de l'agglomération.
- Cela signifie aussi que la réflexion sur le projet de ligne se traduit par une inflexion de la réflexion sur le projet de territoire.
- Le troisième enseignement interpelle la question du pilotage du projet : en focalisant les termes du choix sur une problématique de l'intercommunalité, le débat sort des impasses techniques pour se diriger vers une question pour laquelle les déterminants politiques deviennent premiers. Autrement dit, une manière de débloquer la situation d'indécision et de faire avancer le projet revient à déplacer le problème de la sphère technique vers la

scène politique et à invoquer l'arbitrage des élus au nom de leur légitimité à formuler des choix et à énoncer une stratégie pour le devenir de l'agglomération.

- Toujours du point de vue pilotage du projet, ce type de situation permet de prendre la mesure du rôle du comité de pilotage politique et de sa manière d'intervenir dans le processus d'élaboration. En l'occurrence, il mobilise la légitimité des élus pour énoncer des prescriptions de type autoritaire sur l'orientation de la conception et donc pour focaliser le processus de conception.
- Le cheminement poursuivi depuis le lancement des études sur l'axe historique montre enfin que l'attitude dominante consiste à conduire la convergence du projet par des mécanismes de substitution et de modification des paramètres de conception structurés par l'exploration de choix « politiquement prenables » et moins par un processus d'acquisition de connaissances nouvelles.

### **3 - L'avenue Mendès France : un mixte de conception, de négociation politique et de concertation**

Une autre controverse importante apparaît lorsqu'il s'agit d'examiner l'implantation du tramway sur l'axe Mendès France. Comme pour l'axe historique, le conflit se cristallise sur les choix de redistribution de la voirie et va provoquer une nouvelle situation de blocage.

#### ***La commande politique et la désignation d'une image crédible***

Une fois la viabilité économique de l'option Mendès France démontrée, le problème majeur posé par le comité de pilotage politique est de savoir dans quelles mesures il est possible de faire de cet axe de banlieue voué à la circulation automobile un tronçon qui conserve au projet tout le caractère – revendiqué par le tramway strasbourgeois – de « projet urbain ». Donner le feu vert pour poursuivre la réflexion sur Mendès France et passer commande d'une orientation spécifique, en l'occurrence redonner un caractère urbain au projet sur ce tronçon, placent les élus dans un rôle tout à fait essentiel du point de vue de la dynamique des activités de conception et de la convergence du processus d'exploration des connaissances et du processus de décision : ils indiquent aux concepteurs « l'image crédible » sur laquelle ils doivent se focaliser.

### ***L'activité de conception génère de nouveaux paramètres***

Dans cet objectif, la réflexion vise à explorer et à élaborer des solutions pour traiter l'insertion de la ligne dans le tissu urbain. Deux questions principales orientent le contenu des études. Comment donner un caractère urbain à cet axe ? Comment gérer le trafic automobile dès lors que la voirie doit accueillir un nouveau mode de transport, qui plus est, fort consommateur d'espace ?

Pour répondre à ces questions, les spécialistes de la dimension urbaine et paysagère du Getas et de l'ADEUS ainsi que les spécialistes transports et circulation, principalement parmi les membres du Getas et du SDU, sont simultanément mobilisés.

Trois points essentiels pour la suite des événements vont ainsi être mis en évidence.

D'abord, ces concepteurs aboutissent à la conclusion selon laquelle l'axe Mendès France remplit les conditions suffisantes, notamment en terme de gabarit, pour autoriser la mise en œuvre d'un aménagement fidèle aux intentions politiques de valorisation des espaces publics. Pour convaincre de la faisabilité de ce pari, ils invoquent le cas de la route de Colmar dont l'aménagement, à l'occasion de la ligne A, est qualifié comme une réussite. Présentant des caractéristiques initiales comparables à celles de Mendès France, la route de Colmar prend valeur d'exemplarité et intervient comme une preuve de vérité. En contrepartie, cette perspective suppose néanmoins d'attribuer une large part de la voirie au tramway.

Ensuite, l'analyse du tissu urbain et social conduit à considérer que l'axe Mendès France, traversant un secteur de banlieue mal urbanisé et longeant plusieurs cités dites déqualifiées, offre l'occasion de procéder à une requalification urbaine d'envergure et de desservir un secteur d'habitat social partiellement enclavé. Émerge ainsi la perspective de faire de l'axe Mendès France un « tracé social ».

Enfin, le troisième élément qui pèsera en faveur de Mendès France trouve son origine dans la conception d'un tracé le long duquel il est apparaît possible d'implanter des stations à proximité d'équipements scolaires et culturels d'importance. Confrontée aux caractéristiques des deux autres branches (Est et Sud-Ouest) de la ligne B, ces nouveaux éléments de réflexion mettent en avant l'idée selon laquelle il est possible de faire de la deuxième ligne du tramway, la ligne qui dessert et relie les grands équipements publics de l'agglomération (lycées, université, lieux culturels, palais des congrès...).

L'importance de ces nouvelles dimensions tient dans le fait que, pour la CUS et le comité de pilotage politique qui suit le projet en son nom, ces attributs potentiels de l'axe Mendès France constituent de nouveaux socles pour redonner au projet le caractère urbain qui, jusqu'alors, était concentré dans les objectifs de revalorisation des centres anciens des communes Nord. En explorant et en générant de nouveaux paramètres (Mendès France comme « tracé social » et

comme « tracé grands équipements de l'agglomération »), l'activité de conception participe donc à l'élaboration de choix alternatifs qui vont contribuer à débloquer la situation.

### ***Un intérêt politique pour l'axe Mendès France***

Il faut ici préciser qu'au fur et à mesure où la perspective de « l'axe historique » s'éloigne avec l'indécision des élus de Bischheim, Schiltigheim et Hoenheim, l'intérêt des élus strasbourgeois pour « l'axe Mendès France » augmente. En effet, les réflexions montrant qu'il est possible de faire de Mendès France un axe « grands ensembles » mettent à jour l'opportunité politique de récupérer un « tracé social » plus cohérent avec le projet d'agglomération mais abandonné par le Conseil de Communauté en reportant à une phase ultérieure la construction de la ligne Sud-Est et, avec elle, la desserte du quartier social du Neuhof. Par conséquent, les élus strasbourgeois, aux commandes de la CUS et avec lesquels la Ditrans entretient une relation privilégiée, se révèlent particulièrement « intéressés » par l'axe Mendès France.

### ***2x1 voies ou 2x2 voies ? Conflit sur la définition du problème***

En matière de circulation, la question la plus névralgique est de savoir dans quelle mesure l'insertion du tramway sur Mendès France reste conciliable avec le poids du trafic automobile supporté par cet axe. Une des pistes explorées, déjà évoquée plus haut, consiste à tester l'hypothèse d'un transfert modal de la voiture vers le tramway. Mais, en l'état de la connaissance existante, l'argument du report modal n'est guère utilisable et l'incapacité à fournir la preuve d'une réduction du trafic automobile par une offre de transport collectif annule la pertinence de cette piste de travail. Dès lors, le problème devient particulièrement épineux dans la mesure où les études transport et l'analyse des déplacements dans ce secteur montrent que la configuration du réseau routier ne permet pas non plus d'envisager de solution par déviation d'une partie importante du trafic automobile. Par conséquent, la libération de l'emprise de la voirie au profit du tramway conserve tout son caractère problématique. La question de la compatibilité entre les registres d'action relatifs à l'aménagement des espaces et ceux relatifs à la réorganisation de la circulation va occuper le devant de la scène et provoquer une nouvelle situation de blocage qui retarde encore le déroulement du projet.

Le cœur du conflit se cristallise sur la question de savoir si l'avenue Mendès France doit rester une avenue à 2 x 2 voies ou s'il faut la réduire à 2 x 1 voies. Les termes du choix sont exposés de la manière suivante :

1/ maintenir l'avenue Mendès France à 2 x 2 voies en contrepartie de quoi la voirie disponible ne laisse guère de marges d'action pour aménager la ligne et les espaces publics sur cette portion.

2/ maintenir 2 x 2 voies et opter, dans le même temps, pour un aménagement de qualité en contrepartie de quoi il sera nécessaire de procéder à de lourdes acquisitions foncières pour élargir l'emprise au sol.

3/ réduire l'avenue Mendès France à 2 x 1 voies ce qui autorise un aménagement de qualité sans une intervention foncière importante.

La Ditram milite pour cette troisième solution. Elle considère que c'est la solution qui permettra de construire la ligne en conciliant les principes fondateurs de revalorisation des espaces publics et de redistribution de la voirie aux dépens de la voiture. Il faut souligner que cette solution peut également être qualifiée comme la moins risquée. D'une part, elle limite le coût des acquisitions foncières et, ce faisant, augmente la capacité à respecter le budget fixé. D'autre part, elle limite la part des expropriations, dimension toujours sensible tant sur le plan politique que dans le cadre de l'enquête publique sur laquelle repose la DUP.

Mais cette alternative va susciter une vive opposition de la part des élus des trois communes Nord : de leur point de vue, réduire l'avenue Mendès France à 2 x 1 voie aura pour conséquence de reporter le trafic automobile sur l'axe historique et de provoquer ainsi une saturation dans le centre de leur commune respective. La Ditram n'hésite pas à parler de « *véritable bras de fer* » pour qualifier la situation. Le problème s'avère d'autant plus ardu que la question de la compatibilité entre réduction du nombre de voies, aménagement et gestion du trafic automobile résiste à l'équipe de concepteurs en place qui ne sait pas apporter de réponse ni d'éléments pour alimenter le débat.

Une part des fonctions remplies par la direction de projet trouve ici une illustration magistrale. Le comportement que la Ditram adopte tient dans l'analyse qu'elle fait de la situation. D'une part, il devient urgent d'arrêter une décision qui demeure imprenable sans l'accord de ces trois élus. D'autre part, le raisonnement qui prévaut est de savoir comment obtenir cet accord tout en considérant qu'il est impossible de prolonger indéfiniment le temps d'études. Dans ces conditions, l'enjeu est double : clore l'étude sur ce tronçon et convaincre les élus de la viabilité de l'alternative 2 x 1 voies. Le moyen mobilisé consiste à faire appel à un cabinet d'études extérieur au dispositif existant auprès duquel elle commande une expertise dont l'objectif est de démontrer qu'il est possible de réaliser l'insertion du tramway sur Mendès France en réduisant à 2 x 1 voies la circulation automobile et de trouver des solutions techniques pour gérer les problèmes induits de trafic et de circulation automobile. Le travail réalisé mettra en évidence que cette avenue est en mesure de supporter le trafic qu'elle accueille déjà à condition de prendre quelques dispositions dans l'organisation des flux.

On retrouve là une logique où le recours à l'expertise ne consiste pas à explorer et générer des paramètres et des choix nouveaux mais à prouver la viabilité d'une alternative dont les termes sont préalablement posés et à la rendre techniquement faisable. On retrouve également ici une situation où le mode d'intervention de la Ditram pour exercer sa vigilance sur le projet et contrôler son avancement dans le cadre du calendrier préalablement arrêté consiste à s'approprier la définition du problème (considérer que le choix à faire est celui du 2x1 voies et à faire en sorte d'en démontrer la faisabilité, cette démonstration étant nécessaire pour convaincre les élus des communes Nord).

Après les arguments qui soutiennent la faisabilité d'un tracé urbain, cette nouvelle donne technique, qui soutient la faisabilité du 2 x 1 voies, contribue à son tour à plaider en faveur de Mendès France. Cependant, il s'avère que les éléments qui font définitivement basculer la décision sont davantage à rechercher du côté de la négociation entre décideurs politiques et du côté de la concertation publique.

### ***Relations de pouvoir et détermination des choix***

A ce stade rien n'est encore véritablement tranché. Ni le choix entre l'axe historique et l'avenue Mendès France, ni le nombre de voies sur Mendès France. Les élus des trois communes Nord demeurent en effet hésitants face à des options subordonnées soit à des contreparties contraignantes en terme de circulation dans l'hypothèse de l'axe historique, soit à des choix limités de restructuration urbaine dans le cas de l'axe Mendès France. Dans ces conditions, aucun accord opérationnel ne peut être conclu alors même que la volonté de faire est, de l'avis de tous, une volonté partagée. Dans ce contexte peu favorable à la prise de décision et à l'avancement du projet, le maire d'Hoenheim, commune la plus éloignée de Strasbourg située en entrée d'agglomération, adopte une stratégie qui vise à se saisir de l'option Mendès France pour en faire un axe qui réponde davantage aux enjeux urbains de sa commune et venir ainsi compenser le « manque à gagner » en abandonnant l'axe historique. C'est de cette manière qu'il proposera de modifier la version du tracé étudiée sur Mendès France. Plutôt que de se limiter à une courte incursion dans sa commune en prévoyant de desservir une zone d'activités et un centre commercial, il s'agirait de prolonger la ligne et d'installer une station supplémentaire pour desservir un important secteur d'habitat<sup>83</sup>. En contrepartie de ce prolongement de près de 1 km qui pèse dans la balance financière, il offre de déplacer le terminus de la ligne sur un terrain également en mesure d'accueillir un parking relais. Cette proposition apporte une modification substantielle dans la teneur des débats et la Ditram s'en

---

<sup>83</sup> Pour plus de détails sur l'implantation du tramway dans la commune d'Hoenheim, cf. L. Miguet (2002).

empare rapidement. D'abord, la desserte de ce quartier, dense en population et en emplois, est compatible avec les contraintes de fréquentation de la CTS. Ensuite, pièce manquante du projet sur ce tronçon, la composante « parking relais » introduit un paramètre nouveau dans l'élaboration des choix : la perspective d'un parking relais d'importance qui puisse favoriser le transfert voiture/tram en entrée d'agglomération est appréhendée comme une valeur ajoutée plus cohérente avec la politique des déplacements de la CUS. Qui plus est, ce parking relais est perçu comme un argument supplémentaire pour soutenir la viabilité du 2 x 1 voies. Enfin – et peut-être surtout – accepter de prolonger le tramway d'un km dans la commune d'Hoenheim revient aussi à négocier son accord pour réduire l'axe Mendès France à 2 x 1 voies. Dès lors, le rapport de force entre les différents élus change et permet de faire basculer la décision en faveur de cette troisième solution. En somme, ce qui autorise la poursuite du projet réside tout autant dans l'élaboration d'un compromis entre des paramètres techniques, dans la modification des paramètres d'exploration des choix et dans un échange négocié de comportements entre élus.

### ***Concertation publique et décision***

Reste encore à faire passer le programme de ce tronçon par le dispositif de concertation prévu pour accompagner le déroulement du projet. Organisé sous la forme de réunions publiques avec les riverains des secteurs concernés par le tracé de la ligne, cette concertation relève d'une décision propre aux élus et ne doit pas être confondue avec la procédure réglementaire relative à la déclaration d'utilité publique organisée sous l'autorité du préfet.

La présentation de cette troisième option au cours des réunions publiques reçoit un accueil favorable (ce qui ne sera pas le cas sur d'autres portions de la ligne). Le résultat de cette concertation a deux conséquences importantes en regard du programme et de l'avancement du projet. D'une part, l'adhésion de l'opinion publique à la réduction des voies de circulation sur Mendès France est aussitôt invoquée, par la Ditrham, comme un argument de poids pour entériner le choix retenu. D'autre part, ce résultat signifie, pour la conduite du projet, la levée de l'incertitude associée aux réactions des riverains et se traduit, du même coup, par une réduction des risques sur l'enquête publique dans le cas de ce tronçon. Les réunions publiques interviennent donc ici comme un support dans la négociation entre décideurs politiques et comme une validation du compromis précédemment arrêté. En ce sens, elles s'interprètent comme une mise à l'épreuve et constituent en définitive le second élément qui emporte la décision sur le tronçon Nord. Elles signent ainsi l'arrêt de la conception du tracé sur cette portion.

En s'intéressant au cheminement et aux mécanismes du processus d'élaboration dans le cas du tracé du tronçon Nord, l'analyse met en évidence plusieurs dimensions tant du point de vue de l'activité de conception que du point de vue de l'activité de pilotage. Les questions relatives au pilotage du projet seront traitées avec le chapitre suivant. On retiendra ici que cette « histoire » souligne à quel point la progression du projet est problématique alors même que le chapitre précédent insistait sur le caractère balisé de la situation, notamment parce que la conception s'inscrit dans le cadre d'un objet connu, d'un concept stabilisé, d'un « dominant design ». Pour éclaircir ce paradoxe apparent, l'histoire du tronçon Nord invite à poursuivre l'exploration de l'activité de conception précisément autour de cet objet urbain. Plusieurs indicateurs en effet laissent penser qu'il dépasse le seul prisme de l'infrastructure technique pour, au contraire, ramener sur le devant de la scène l'environnement urbain, social, politique, spatial de l'implantation de la ligne dont on a pu constater, avec le tronçon Nord, l'impact sur la détermination des choix et l'évolution du processus d'élaboration. Sans plus se limiter au cas singulier du tronçon Nord, il s'agit donc maintenant d'examiner plus en avant le processus d'élaboration en regard des caractéristiques de l'objet urbain à concevoir et à construire et qui font dire à la Ditrans qu'un des enjeux majeurs du pilotage du projet tient dans la gestion des interfaces techniques.

## **B. DES REGISTRES D'ACTION STABLES MAIS DES COMPROMIS LOCALISÉS**

### **1 - Des registres d'action prédéfinis**

Faut-il faire passer le tramway par telle rue ou plutôt par telle autre rue ? Quelles sont les caractéristiques du tissu urbain sur cette portion ? Est-ce que le gabarit de la voie est suffisant ? Quelle est la vitesse commerciale escomptée sur cette portion ? Est-il nécessaire de procéder à des acquisitions foncières pour élargir la voie et réduire l'angle du virage ? Y a-t-il des bâtiments classés ? Quels choix de redistribution de la voirie entre les piétons, les deux roues, l'automobile et le tramway ? Quelles seront alors les conséquences sur la vitesse commerciale dans cette rue ? Faut-il piétonniser la rue ? Comment convaincre les commerçants ? Quel nouveau plan de circulation mettre en place pour gérer le trafic dans cette zone ? Quel plan de circulation transitoire faut-il prévoir pour organiser les travaux ? Comment restructurer le réseau de bus dans ce secteur ? Où positionner les nouvelles stations ? Le tramway sera-t-il central ou latéral ? Quelles sont les conséquences sur l'exploitation ? Quelles



seront les réactions des riverains ? Faut-il opter pour une voie engazonnée, minérale ou plantée ? Est-ce qu'il y a, sous cette voie, des réseaux susceptibles d'être endommagés par les racines des arbres ? Faut-il alors trancher pour une voie non plantée ou faut-il déplacer les réseaux ? Est-ce que l'on peut déplacer les réseaux ou les faire déplacer par les gestionnaires de réseaux (gaz, électricité, télécommunication...) ? Dans quelles mesures est-ce techniquement possible ? Quels seront les impacts sur les coûts ? Quels seront les impacts sur le temps des travaux ? Faut-il enlever des arbres ou des panneaux publicitaires le long de la voie pour augmenter la visibilité des conducteurs ? Quels sont les risques pour la sécurité, notamment des piétons ? Faut-il alors, sur cette portion, faire un site propre protégé ? ...

Cette liste à la Prévert n'a pas vocation à être exhaustive comme elle ne signifie pas que chaque portion de ligne soit passée au crible de l'ensemble de ces questions. Reconstituée pour les besoins de l'analyse, elle vise plutôt à montrer l'étendue et la diversité des paramètres techniques susceptibles d'être mis en jeu par la conception de la ligne. Surtout elle permet de reconstituer les registres d'action dominants concrètement impliqués dans et par l'élaboration de la ligne. S'appuyant sur « l'histoire du tronçon Nord » et sur d'autres exemples évoqués au cours des entretiens, elle conduit à identifier au moins sept grands registres d'action et quelques uns au moins des paramètres de conception qu'ils sous-tendent.

#### *1/ L'infrastructure technique :*

Concevoir et construire le tramway c'est mettre au point des rails, des quais, des stations, des lignes aériennes, des terminus, des rames, des signalisations lumineuses... autant de composantes constitutives de l'infrastructure technique dont il faut assurer l'articulation. Elles engagent tout particulièrement les objectifs d'efficacité du mode et de qualité d'exploitation de la ligne ou, en un mot, les objectifs de performance de l'infrastructure.

#### *2/ La circulation et les déplacements :*

Construire la ligne B, c'est aussi insérer l'infrastructure dans un espace de circulation. L'implantation de la ligne a donc pour corollaire immédiat la réorganisation du stationnement, des déplacements et du réseau bus/tram. Ce registre d'action, déjà pris en compte dans les études de configuration générale du réseau, continue à occuper une place de premier ordre dans les réflexions. Il constitue, simultanément, un enjeu et une condition de réussite du projet. Il concerne, en premier chef, les choix de redistribution de l'emprise au sol entre les différents modes de déplacements (voiture, transports collectifs, piétons, deux-roues), les choix de piétonisation ou encore de localisation des parkings-relais. En second lieu, il implique la gestion de la circulation entre les différents

modes de déplacement, tout particulièrement, entre tram, bus et voiture (priorité aux feux, réorganisation de certains carrefours, ...). L'enjeu est double puisqu'il s'agit de penser simultanément les critères de performance de la ligne associés aux conditions de circulation comme il s'agit de penser la performance et la gestion des autres modes de déplacements, au premier rang desquels la circulation automobile.

### *3/ La restructuration urbaine :*

Au même titre que la circulation et les déplacements, cette dimension est déjà intégrée au cours des études préalables de réseau mais reste impliquée par l'élaboration de la ligne B. Adossés à la politique de la CUS pour promouvoir le développement de son territoire (développement économique, développement de la capitale européenne, développement intercommunal solidaire...), les objectifs de restructuration urbaine interviennent, par exemple, dans des décisions de piétonisation pour « étendre l'effet centre ville » ou encore dans les choix de localisation des stations (desserte d'une zone d'activité économique en expansion, desserte de tel secteur pour désenclaver un quartier d'habitat social, desserte de tel centre commercial pour le redynamiser...).

### *4/ La requalification des espaces publics*

Finalité à part entière du projet, la requalification des espaces traversés renvoie aux objectifs politiques d'embellissement de la ville. Plus marginal dans les études de réseau, ce registre d'action devient central dans la conception de la ligne. Il s'agit de penser l'esthétique mais également les usages sociaux de l'espace, de créer de la continuité entre des quartiers disparates ou encore de « faire de la couture urbaine » là où les ponts, les rivières, les voies de chemin de fer... séparent. Design du mobilier urbain et choix des matériaux, plantation centrale et latérale de platanes pour transformer une quatre voies en une avenue urbaine, continuité du revêtement au sol pour marquer la continuité urbaine, bordure végétale de la plate-forme, création de passerelles... les moyens utilisés procèdent – comme l'infrastructure technique et comme la réorganisation des déplacements – d'une intervention directe sur l'espace sillonné dont ils visent la mise en forme pour ne pas dire la « remise en forme ». Ces paramètres jouent sur la localisation des stations, les modes d'insertion de la ligne dans la rue ou encore sur les décisions de réaménagement de la voie...

Ces quatre premiers registres d'action ont en commun d'être objets d'une activité de conception et de se décliner en décisions opérationnelles et prescriptions de construction qui se traduisent toutes par une intervention physique sur la ville. Il faut leur ajouter trois autres registres

d'action qui participent tout autant de la formulation des choix mais qui, à l'inverse des quatre premiers, ne sont pas l'objet d'une activité de conception.

#### *5/ Le cadre spatial*

Les rails, les quais, les stations, la piétonisation... ne prennent pas place dans un espace vierge libre de toutes contraintes mais dans un espace urbanisé aux qualités diverses : réseaux souterrains, géométrie de la rue (pentes, courbes...), agencement du bâti, patrimoine classé, gabarit de la voie, occupations riveraines (écoles, commerces, habitat)... Ces dimensions sont importantes : elles désignent les attributs de l'environnement immédiat de la ligne. En ce sens, le cadre spatial se qualifie comme « un donné » (par opposition à ce qui est élaboré) et participe ainsi à structurer le champ du possible, tout particulièrement en termes de tracé, de vitesse commerciale et d'insertion dans la rue.

#### *6/ Les coûts et les délais - 7/ Les riverains (dont les commerçants)*

Tout aussi importants en regard des décisions prises, les coûts et les délais ainsi que les riverains se distinguent des autres registres d'action parce qu'ils occupent une position singulière dans le processus de détermination des choix en tant qu'ils sont plus directement mobilisés comme des paramètres d'évaluation des choix. Et, comme le cadre spatial, ils ne sont pas objets de conception mais structurent le champ du possible, les coûts et les délais en ce qu'ils sont déjà fixés et constituent des objectifs incontournables du projet, les riverains en ce qu'ils ont d'incertain et comptent comme un critère central de décision aux yeux du politique et des conditions d'obtention de la déclaration d'utilité publique.

A défaut de pouvoir affirmer une exhaustivité dans l'identification de ces registres d'action, ils désignent en tous les cas ceux qui ressortent avec force des témoignages recueillis et de leur analyse transversale. La « catégorisation » qui vient d'être opérée est assez sommaire, elle n'est pas hiérarchisée et ne prétend pas dresser un inventaire détaillé des paramètres sous-tendus par chaque registre d'action. Non seulement cette démarche n'aurait qu'un intérêt limité dans le cadre de notre propos mais surtout, pour être abordés finement, ces registres d'action pourraient, à eux seuls, justifier d'un travail de recherche à part entière. Par ailleurs, on prendra garde à les considérer comme des catégories universelles appliquées à l'élaboration de toute ligne de tramway. Reconstitués pour les besoins de l'analyse sur la base d'une démarche inductive, ils sont exclusivement fondés sur le corpus empirique recueilli dans le cas de la ligne B. Mais, quoi qu'il en soit du caractère exhaustif et détaillé de cette « catégorisation », elle suffit à conduire l'analyse. Deux points semblent alors importants à soulever.

- Premièrement, ces registres d'action ont en commun la particularité d'être prédéfinis dès le lancement du processus d'élaboration. C'est là une des manifestations clés de ce que l'on a précédemment appelé « la visibilité de l'itinéraire de concrétisation » et plus particulièrement encore la « visibilité préalable de la conception ». La connaissance de l'objet à concevoir, qui caractérise ici de manière déterminante la situation de projet, se traduit par une connaissance des éléments de réflexion et des critères d'évaluation à intégrer dans le processus d'élaboration des choix ainsi que des acteurs qui les représentent.
- Deuxièmement, et c'est la vertu essentielle de la catégorisation qui vient d'être opérée, elle permet de dévoiler, à défaut de préciser finement, la complexité de la définition des choix d'implantation et d'aménagement ou, pour reprendre les termes de la Ditrâm, la « *complexité des interfaces techniques* » que l'on va maintenant chercher à caractériser davantage.

## **2 - Interdépendance technique et intégration fonctionnelle et temporelle des paramètres**

Au-delà de l'étendue et de la diversité des paramètres en jeu transparaissent, en arrière plan de la catégorisation des registres d'action, trois dimensions importantes à souligner.

Premièrement, elle révèle que les registres d'action entretiennent une forte relation d'interdépendance. On ne décide pas de planter une voie sans en vérifier la compatibilité avec les réseaux installés dans le sous-sol et l'on ne déplace pas les réseaux sans interroger l'impact de cette décision sur les coûts et les délais du projet. De la même manière, tout choix d'implantation du tramway suppose des mesures en matière de circulation parce que, dès lors que l'on intervient en tissu urbanisé, il est nécessaire de libérer de la voirie pour faire circuler le tramway comme il est nécessaire de gérer les conséquences de ces choix sur le trafic et le stationnement. Autre exemple, la performance de l'exploitation de la ligne interpelle aussi bien la qualité de l'infrastructure que la réorganisation du plan de circulation, les choix de desserte, les modalités d'insertion de la ligne dans son cadre spatial ou encore la localisation des stations. Tandis que ces trois derniers paramètres participent, dans le même temps, des moyens mobilisés pour atteindre les objectifs de requalification des espaces publics. Autrement dit, si chaque registre d'action poursuit des enjeux propres, il peut difficilement être abordé indépendamment de tout ou partie des autres dans une situation où nombre de paramètres s'imbriquent étroitement et où les choix opérés sur un registre ont des incidences sur les

marges d'action des autres. Cet aspect est parfaitement illustré par la situation rencontrée au cours de la réflexion sur « l'axe historique du tronçon Nord » dont l'évolution tient dans la confrontation entre 1/ les caractéristiques fonctionnelles (commerces et brasseries industrielles en pied d'immeubles notamment) et morphologiques (gabarit de la voie) du cadre spatial – 2/ l'insertion de l'infrastructure – 3/ la requalification des espaces – 4/ la gestion de la circulation automobile et du stationnement. Cette confrontation faisant, par ailleurs, émerger une incompatibilité technique entre ces différents registres d'action. Ce point met en évidence une première manifestation de ce que la Ditrain appelle « *la complexité des interfaces techniques* ». Il conduit à prolonger la réflexion en interrogeant ce que l'on conviendra d'appeler « l'optimum technique ». En s'inscrivant dans le cadre du postulat de rationalité limitée, l'optimum technique désigne la solution technique qui permet de réaliser un compromis acceptable entre différents registres d'action. <sup>84</sup>.

Deuxièmement, cette interdépendance technique entre les registres d'action conjuguée à la diversité de leurs paramètres respectifs reflète l'étendue des combinaisons possibles. La conception du tronçon Nord montrait déjà la variété de l'origine des problèmes comme de leur mode de résolution. On précisera ici que l'espace des choix comme l'espace des solutions peuvent difficilement être abordés comme des espaces fermés et totalement prévisibles. Par ailleurs, on a précédemment souligné le caractère non détaillé dans la mise à jour des paramètres sous-tendus par chaque registre d'action, on ajoutera que la recherche de l'exhaustivité est illusoire y compris pour les acteurs en charge de la conception du projet : il n'existe pas de catalogue prédéfini des problèmes à résoudre. Ce constat se traduit par deux conséquences importantes :

- d'une part, s'il n'existe pas de catalogue prédéfini des problèmes, de l'espace des choix et des solutions en revanche, il existe un catalogue prédéfini des différents registres d'action à intégrer et qui sont, eux, identifiés dès le lancement du projet. En somme, les registres d'action sont connus et, ce qui est finalement anticipé, c'est la probabilité des problèmes liés à l'interdépendance des paramètres de conception et à la complexité des compromis techniques ;
- d'autre part, cela signifie aussi que si les registres d'action sont préalablement connus, l'optimum du projet ne peut, en revanche, être préalablement donné.

Cela explique enfin pourquoi la gestion des interfaces techniques est, et peut être, d'emblée de jeu positionnée comme un enjeu majeur du pilotage du projet.

---

<sup>84</sup> Ce qui ne signifie pas solution optimale au sens d'une rationalité technico-économique absolue.

Troisièmement, il faut encore ajouter une interdépendance temporelle. Elle trouve son origine dans les contraintes propres à la construction et à la mise en service de la ligne. D'une part, et à titre d'exemple, les travaux de réseaux précèdent les travaux de surface, l'installation des quais est antérieure à celle des équipements d'exploitation au niveau des stations, la mise en chantier suppose la gestion provisoire du trafic, la circulation du tramway est inséparable de la réorganisation des déplacements... D'autre part, la mise en service de la ligne suppose que les uns comme les autres soient achevés à ce temps  $t$ . L'objet à construire participe donc activement à structurer les contraintes et les mécanismes de son élaboration. Il peut paraître banal d'apporter cette précision pour autant il est impossible de comprendre le processus d'élaboration du projet sans prendre en compte le très haut degré d'intégration qui caractérise l'objet final : il s'agit non seulement de faire tenir ensemble de multiples composantes techniques qui interagissent entre elles, mais de les faire tenir ensemble dans la même unité de temps tout simplement parce qu'il est attendu que tout soit opérationnel au moment de la mise en service de la ligne, les réseaux souterrains comme l'aménagement des quais, les rails comme les stations, les revêtements de surface comme le mobilier urbain, les lignes aériennes d'alimentation électrique comme le marquage au sol, la gestion du trafic automobile comme les terminus de la ligne, les plantations comme les bordures des trottoirs...

Ce haut degré d'intégration fonctionnelle et temporelle conjugué à la pluralité des paramètres expliquent pourquoi la Ditrans insiste sur la complexité des interfaces techniques. Si l'on y ajoute le caractère non prévisible de l'espace des problèmes et des solutions, la variété des combinaisons possibles et la temporalité fermée du projet, on comprend également mieux pourquoi ces interfaces sont perçus comme devant être l'objet d'une grande vigilance et comptent parmi les enjeux majeurs du management du projet.

Reste à mettre en évidence une autre spécificité qui renforce la complexité des interfaces techniques et donc celle de la définition de l'optimum en montrant que, non seulement l'optimum du projet n'est pas préalablement donné, mais qu'il n'est pas non plus établi une fois pour toutes.

### **3 - Des compromis techniques localisés**

L'implantation de la ligne B ne se distingue pas seulement par la multiplicité des paramètres en jeu, par la diversité de leurs combinaisons ou encore par un très haut degré d'intégration fonctionnelle et temporelle. Elle se caractérise par une autre spécificité tout aussi

essentielle : concevoir et construire la ligne c'est l'insérer dans la ville sur plus de 12 km le long desquels le tissu urbain s'avère très différencié. Or, le cadre spatial compte comme une variable importante de l'espace des choix. L'analyse du tronçon Nord fournissait déjà une illustration de ce trait particulier que l'extrait d'entretien suivant vient compléter et enrichir : *« parfois il y a des difficultés techniques d'insertion, d'autres fois des difficultés de transport, d'autres fois des difficultés d'aménagement. Les difficultés sont donc différentes en fonction des endroits traversés. Mais on ne va pas faire à pile ou face ; quand on a un problème, on le dissèque, on analyse ses enjeux pour se mettre en position de pouvoir décider. Mais on n'est jamais dans le blanc ou dans le noir, on est toujours entre le gris clair et le gris foncé. On a souvent des effets induits et on est toujours dans la situation de devoir privilégier tel ou tel aspect. On est toujours en train de discuter entre l'image, les enjeux urbains, les modalités d'insertion, l'efficacité du système, l'impact sur le stationnement. Toutes ces questions sont souvent contradictoires. Par exemple, sur le boulevard de la Victoire, l'exploitant va vouloir que le tram circule vite pour avoir une bonne vitesse commerciale mais, pour qu'il puisse circuler vite, il va falloir le protéger et donc mettre des barrières pour que son site propre ne soit pas traversé par des piétons. Et, à cet endroit, au contraire, les urbanistes vont vouloir privilégier le concept de ville et vont promouvoir l'idée de ne pas séparer les fonctions pour donner une autre image des espaces publics. On est toujours dans ce type de discussion parce que ce que l'on donne d'un côté, on le perd de l'autre et il faut toujours se demander si, à tel endroit, on privilégie tel ou tel aspect de la problématique »* (Ditram).

Cette spécificité implique plusieurs types de conséquences.

- D'abord, les compromis élaborés et validés sur une portion de tracé prennent un caractère très contingent selon l'analyse des configurations micro-locales du tissu urbain traversé.
- Ensuite, cela signifie que non seulement l'optimum du projet n'est pas préalablement donné mais qu'il n'est pas non plus défini une fois pour toutes. Au contraire, les paramètres et les finalités du projet se discutent et se rediscutent en permanence et l'espace des choix fait l'objet de variations plus ou moins grandes tout du long des 12 km de la ligne. Par conséquent, l'optimum du projet doit sans cesse être remis sur l'établi.
- Enfin, cette élaboration des compromis procède d'une démarche de hiérarchisation entre les registres d'action. Ce travail de hiérarchisation a pour avantage de réduire les difficultés liées à la multiplicité des paramètres et de leurs combinaisons potentielles. Mais, hiérarchiser revient aussi à donner la primeur à tel problème ou à tel enjeu plutôt qu'à tel autre car, ainsi que l'exprime bien l'extrait d'entretien précédent, *« ce que l'on donne d'un côté on le perd de l'autre »*. Par conséquent, c'est dans cette zone de conception, celle de la hiérarchisation, que se joue la définition des registres d'action prioritaires et donc des choix prioritaires. C'est également cette zone spécifique qui est la plus instable tout du long

du projet et qui est le lieu des batailles les plus virulentes à l'image du processus qui a accompagné l'élaboration des choix sur le tronçon Nord.

En somme, une part essentielle de l'activité de conception et de définition des choix d'implantation et d'aménagement se situe aux interfaces de registres d'action qui peuvent se révéler très conflictuels selon les espaces traversés. L'intégration des différents paramètres qui participent de la conception, de la construction et du fonctionnement de la ligne cristallise ainsi un des problèmes majeurs que doit résoudre l'élaboration du projet. Ce problème prend d'autant plus d'acuité que les compromis élaborés et validés sur une portion de tracé peuvent être totalement ou partiellement remis en question 100m ou 2km plus loin. L'optimum du projet se renégocie donc en permanence. Plus précisément, on constate que les objets de négociation les plus conflictuels concernent la qualification de la situation urbaine traversée et la hiérarchisation des finalités assignées, tout particulièrement celles relatives à la requalification des espaces, à l'exploitation de la ligne et à la réorganisation des déplacements dans l'agglomération. Autrement dit les compromis sont localisés. Inversement, les registres d'action relatifs au coût global et encore plus, aux délais, peuvent être traités tantôt comme des objectifs et tantôt comme des contraintes lourdes, mais ils ressortent, invariablement, comme des paramètres indiscutables. En dernier lieu, ces considérations signalent une autre dimension de la situation de projet : les caractéristiques mêmes de l'objet à concevoir, à construire et à exploiter ont pour résultat de placer le processus d'élaboration dans une situation qui se redéfinit d'un endroit à l'autre selon le cadre spatial sillonné.



***Les choix fondamentaux sont différents parce que chaque situation est différente***

*Sur la ligne B, on n'a pas systématiquement choisi le tracé le plus facile, c'est à dire celui qui prend la rue large, celui qui ne bouleverse pas trop la circulation, celui qui pose le moins de problèmes techniques ou le moins de problèmes avec les commerçants. Je prends l'exemple de la rue du Faubourg National qui est dans le centre mais de l'autre côté de l'eau par rapport à l'hypercentre. A Strasbourg, si vous êtes juste à droite ou juste à gauche de la rivière, vous verrez que le prix de l'immobilier passe du simple au double. Pourtant le centre est tellement petit qu'il explose littéralement. Alors on voulait étirer l'effet centre ville et on s'est dit que l'un des moyens c'était de piétoniser. La rue du Faubourg National est juste dans le prolongement de la Grand Rue, qui était déjà piétonne et donc on a élargi le Faubourg National et on l'a piétonisé. Ce n'était pas la solution la plus simple, mais il y avait un enjeu urbain important et c'est le critère « extension de l'effet centre ville » qui a prévalu sur des paramètres de virage et autres critères techniques, ce n'était pas non plus la solution la plus simple parce que les commerçants étaient contre. Mais c'est là que se joue l'essentiel du projet, dans le positionnement des enjeux urbains et des enjeux techniques, dans les discussions sur les choix fondamentaux. Mais les choix fondamentaux, d'abord il y en a plusieurs et en plus ils sont différents dans chaque quartier. Si je prends un autre exemple, celui du quartier de l'Elsau et bien là on se trouve dans une problématique des grands ensembles. Alors, bien sûr, le tramway ne va pas arriver comme un messie et résoudre tous les problèmes mais il peut contribuer à consolider le tissu urbain. Par exemple, à l'entrée de l'Elsau il y avait un petit centre commercial qui ne fonctionnait pas très bien, alors on a installé la station et le parking relais de telle manière que, lorsque vous descendez du tramway, vous passez dans le centre commercial avant de reprendre votre voiture. Mais si je prends un autre quartier, ça va être encore autre chose, les situations sont vraiment différentes d'un endroit à l'autre (Getas).*

## Conclusion

En s'intéressant au cheminement qui caractérise le processus d'élaboration dans le cas du tronçon Nord, le premier élément d'analyse renvoie à la mise en perspective de la dynamique globale du projet et de la dynamique singulière de la phase amont. En effet, alors que le chapitre précédent montre que le déploiement temporel du projet est structuré par de grandes étapes qui s'enchaînent de manière linéaire et séquentielle, le cas du tronçon Nord fait ressortir que la phase amont procède d'une logique transversale et itérative. Ces deux dynamiques cohabitent, la seconde étant cependant subordonnée à la première dès lors que le respect du calendrier d'ensemble constitue une logique dominante du pilotage et s'impose à la temporalité de la conception.

Ensuite, cette exploration fait apparaître comment, malgré la situation balisée dans laquelle s'inscrivent d'emblée de jeu les acteurs, la progression du projet n'en demeure pas moins problématique. Ce caractère problématique tient dans l'émergence de crises de conception que l'on peut qualifier comme des situations d'indécidabilité i.e. des situations dans lesquelles aucun accord opérationnel ne peut être conclu. Le terme « d'accord opérationnel » traduit l'idée selon laquelle, du point de vue du pilotage du projet, et donc du passage des intentions aux réalisations dans les temps impartis, ce n'est pas la construction d'un consensus sur les finalités du projet ou d'une représentation commune du projet qui importe mais que les protagonistes parviennent à déterminer des choix synonymes de décisions opérationnelles. En somme, même sur un objet *a priori* aussi spécifié et stabilisé qu'une ligne de tramway, dans une situation où les acteurs disposent déjà d'un capital initial de connaissances fondé sur l'expérience de la ligne A et sur le projet de réseau et dans une situation caractérisée par une « volonté partagée de faire » entre les décideurs politiques, on voit que le passage des intentions aux réalisations ne va pas de soi.

Ces crises de conception qui entravent le passage des intentions aux réalisations tirent principalement leur origine de quatre sources différentes : d'impasses et d'incompatibilités techniques entre différents paramètres de conception, de carences cognitives, de risques politiques ou encore de conflits d'intérêts entre décideurs politiques. Si l'on regarde alors comment elles sont résolues, on retrouve, pêle-mêle, la part des études, l'invocation de cas jugés exemplaires, l'adhésion des riverains, la mise en place de stratégies de déplacement de l'espace des choix ou d'appropriation des problèmes, le recours aux finalités du projet et à

l'arbitrage autoritaire des élus ou encore la négociation et les relations de pouvoir. Les modes de résolution des crises de conception sont ainsi assez variés, et souvent imbriqués.

Trois autres faits marquants retiennent encore l'attention. Premièrement, on constate que les études n'apportent pas toujours de réponse claire ou univoque et que les inconnues – qui portent d'ailleurs aussi bien sur les tenants que sur les aboutissants d'une solution – sont loin de pouvoir toujours trouver réponse, en tous les cas dans le cadre d'un calendrier tendu et donc d'un temps fermé pour la construction des ressources cognitives. Construction de ressources cognitives qui, par ailleurs, ne trouve pas nécessairement garantie dans la dimension collective de l'élaboration. On constate également que l'activité d'études peut se solder par une situation d'indécidabilité dès lors que le processus d'acquisition d'informations entre en divergence avec le processus de décision, particulièrement avec les déterminants politiques de la décision.

Cela amène au deuxième fait marquant. Dans le cas d'une situation d'indécidabilité, qu'elle soit d'ordre technique ou politique, l'attitude consiste à substituer des paramètres de conception en modifiant l'espace des choix. Dans ce mécanisme, la part du politique est essentielle : il est en mesure d'user de prescriptions autoritaires pour désigner l'image crédible sur laquelle focaliser les réflexions. Un autre volet de ce mécanisme de substitution des paramètres de conception renvoie à l'évolution des finalités du projet. Données instituées avec le lancement du projet, les finalités initiales peuvent néanmoins faire l'objet d'évolutions en cours de route et aller jusqu'à enclencher une inflexion du projet de territoire (projet d'agglomération). Du point de vue du pilotage du projet, cela revient aussi à déplacer les problèmes de la sphère technique vers la scène politique. La substitution des déterminants techniques par des déterminants politiques intervient alors comme une modalité de déblocage des situations d'indécidabilité.

Enfin, le dernier point sur lequel on insistera concerne plus précisément la dimension technique de l'ouvrage. Le haut degré d'intégration fonctionnelle et temporelle conjugué au caractère localisé des compromis techniques placent les caractéristiques de l'objet urbain comme une variable essentielle du processus de conception. C'est notamment dans cette double spécificité qu'il faut rechercher l'importance accordée à la « gestion des interfaces techniques ». La définition de l'optimum technique, comprise comme la solution technique qui réalise l'accord opérationnel, s'appuie sur les prescriptions énoncées par le Conseil de Communauté et sur des registres d'action dont a vu qu'ils étaient prédéfinis. Cependant, la solution qui sera adoptée est, dans le même temps, l'objet d'une élaboration sans cesse renouvelée, km après km, rue après rue, quartier après quartier. Cela conduit à relativiser le caractère balisé et pré-structuré de la situation de projet et explique pourquoi les interfaces techniques sont positionnées

comme un risque majeur à mettre sous contrôle. D'une part, si les registres d'action à intégrer sont connus dès le lancement du projet, en revanche il n'existe pas de catalogue prédéfini de l'ensemble des problèmes à résoudre. D'autre part, la situation de conception comme la fixation des buts prioritaires sont contingentes, instables et négociées. Cette analyse permet ainsi de mieux comprendre pourquoi la Ditrain insiste sur la gestion des interfaces techniques. Mais il reste encore à examiner comment l'anticipation de la probabilité des problèmes liés à l'interdépendance des paramètres de conception et au caractère localisé des compromis techniques se traduit dans les modes de pilotage du projet et notamment dans le dispositif d'action dont on a constaté la reconduction entre la ligne A et la ligne B.



***CHAPITRE 6 - PILOTER LA PROGRESSION DE LA LIGNE B : LA  
COHABITATION DE PLUSIEURS MODES DE COORDINATION ET DE  
REGULATION***

---



## Introduction

A plusieurs reprises déjà on a pu signaler que la logique dominante du pilotage est de veiller à la progression du projet selon les délais impartis et que, par rapport à cet enjeu, les risques identifiés par l'équipe en place concernent les interfaces techniques entre différents registres d'action potentiellement conflictuels, l'obtention de la déclaration d'utilité publique et les risques politiques. L'objet de ce chapitre est d'examiner le dispositif d'action mis en place pour organiser l'élaboration du projet, piloter sa progression et mettre sous contrôle les risques de remise en cause tardive. Comment l'intégration entre les différents registres d'action est-elle organisée ? Comment procède-t-on pour faire progresser le projet dans un contexte où la situation de conception est instable ? Au-delà des modes de coordination sous-tendus par les dispositifs organisationnels mis en place, quels sont les autres instruments mobilisés pour veiller à la convergence du projet et à la réduction des risques ?

Evidemment, un premier niveau de dispositif concerne le système politico-administratif qui organise l'action publique sur le territoire de la Communauté Urbaine tandis qu'un second niveau renvoie à la législation qui encadre la conception des projets d'infrastructures, en l'occurrence la loi MOP qui distribue les responsabilités entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Il correspond à ce que certains qualifient comme le « modèle hiérarchique » de la conception (Callon 1997) au motif que le maître d'ouvrage est en position de commandement et exerce un pouvoir de type hiérarchique sur les autres acteurs. Dans le cadre de ce travail on considérera qu'en raison de sa nature législative, ce niveau d'organisation s'impose de toutes façons au projet. Dès lors, et sans vouloir nier son importance, il sera ici appréhendé comme un cadre général à l'intérieur duquel il paraît plus instructif pour notre propos d'identifier les autres types de dispositifs « librement bricolés » et d'examiner comment ils interviennent dans l'élaboration du projet. Ce choix est d'abord motivé par le constat développé dans le chapitre méthodologique selon lequel on assiste à une remise en cause de la pertinence analytique des catégories de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Il trouve également son origine dans les théories de l'action selon lesquelles la manière dont l'action est organisée entretient une relation étroite avec la nature des problèmes à résoudre. La troisième raison renvoie au modèle industriel du projet qui invite à conduire l'analyse autour de l'examen des modes de coordination et de l'identification des acteurs mobilisés (qui, à quel moment, au nom de quoi, avec quelles responsabilités, quelles missions ?). Il faut enfin préciser que, dans le



prolongement des perspectives méthodologiques qui organisent ce travail, on privilégie le point de vue du pilotage du projet.

Dans un premier temps, on passera en revue le comité de pilotage technique, le Getas et la CTS que l'on peut décrire comme trois dispositifs consacrés à l'optimum technique du projet. En les traitant comme des acteurs collectifs, on rendra compte de leur mode de fonctionnement en examinant comment ils sont composés et en se focalisant sur les logiques qui sous-tendent leur constitution. Ensuite, on procédera à l'analyse du portage politique du projet avant de clore le chapitre par la direction de projet, sa position, ses missions et ses leviers d'action, ce qui reviendra à traiter la question du pilotage de l'optimum global du projet.

On a déjà fait apparaître à l'occasion du chapitre précédent comment quelques-uns des problèmes de conception trouvaient solution. L'objectif est maintenant d'approfondir la manière dont les problèmes sont pris en charge par et dans le pilotage du projet. Dans cette nouvelle et dernière forme d'investigation, l'analyse accordera une attention privilégiée aux deux dimensions placées au centre des enjeux du management du projet par la Ditrans. Elle s'attachera donc essentiellement à comprendre comment les incertitudes sur les interfaces techniques et sur la déclaration d'utilité publique sont réduites pour contrôler les risques de remises en cause tardives.

## **A. L'ORGANISATION DE DISPOSITIFS DE COOPERATION SUR LES COMPOSANTES TECHNIQUES**

### **1 - Le comité de pilotage technique : le pilotage de l'optimum technique par concourance**

Le premier dispositif que l'on peut identifier est celui formé par le « comité de pilotage technique ». Il se réunit selon un rythme hebdomadaire pour mettre en relation plusieurs groupes d'acteurs qui occupent des positions et des fonctions différentes.

#### ***Un dispositif à géométrie variable***

Le premier trait caractéristique du comité de pilotage technique concerne sa composition. Dispositif à géométrie variable, il distingue deux catégories d'acteurs : ceux qui composent son noyau dur et ceux qui interviennent plus ponctuellement.

Le noyau dur est constitué par :

- La CTS, Compagnie des Transports Strasbourgeois, maître d'ouvrage de la construction de la ligne et exploitant du réseau tramway et bus.
- Le GETAS, chargé dans le cadre d'un contrat de maîtrise d'œuvre, de la conception générale et détaillée de l'implantation de la ligne, de la coordination et de l'organisation des chantiers, de la phase essais. Il représente les expertises de conception propres aux règles de l'art des infrastructures (tramway, voiries et réseaux) et aux dimensions urbanistiques de l'intervention sur l'espace.
- Le service des déplacements urbains (SDU), responsable de la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de transport, de l'organisation de la circulation et de la gestion du trafic. Il conduit les études pour anticiper les mesures de circulation à prendre pendant le chantier et pour restructurer le plan de circulation modifié avec l'implantation du tramway.
- L'ADEUS, organe satellite de la CUS chargé de l'observation, de la prospective et de la planification du développement urbain à l'échelle de la Communauté Urbaine. Elle intervient comme conseil et exprime son avis lorsque les choix élaborés interpellent les enjeux de restructuration urbaine (extension de l'hypercentre, renforcement des centralités périphériques...).
- La Ditram, qui dirige le projet au nom de la CUS, position spécifique sur laquelle on insistera plus loin.

Parmi les membres occasionnels, on relève essentiellement

- Les services techniques des communes Nord lorsqu'il s'agit d'élaborer le programme du tronçon intercommunal. Ils représentent les politiques urbaines de leurs communes et sont porteurs de la connaissance du cadre spatial et des enjeux d'aménagement sur leur territoire respectif.
- Certains services de la CUS qui, dans l'organisation politico-administrative en place, sont responsables de l'entretien des espaces publics (en particulier le service des espaces verts, celui de l'éclairage public ou encore celui de la voirie et des réseaux).
- Et, dans une moindre mesure, des cabinets d'études externes au Getas qui sont mobilisés, au gré des besoins, pour une prestation d'expertise ponctuelle.

### ***Un dispositif qui coordonne les expertises***

Cette qualification des acteurs impliqués dans le comité de pilotage technique met en évidence le deuxième trait caractéristique de ce dispositif : il coordonne les acteurs entre lesquels sont distribués les paramètres techniques de conception. Soit, avec le Getas, une distribution des expertises organisée par et pour le projet ; soit, dans tous les autres cas, exception faite de la Ditrans sur laquelle on reviendra plus bas, une distribution pré-existante des paramètres de conception. En effet, hormis la Ditrans et le Getas qui sont constitués par et pour le projet, le comité de pilotage technique réunit des acteurs constitués par la division du travail et des responsabilités établie par la CUS pour organiser l'action publique sur son territoire. Les registres d'action relatifs à la circulation et au déplacement, à l'infrastructure technique, à la restructuration urbaine, à la requalification des espaces publics et au cadre spatial relèvent ainsi, en partie, d'attributions et de compétences déjà distribuées entre des entités organisationnelles préexistantes au projet et indépendantes de la ligne B. Cette division du travail a pour conséquence de voir nombre de paramètres de conception être, eux aussi, distribués entre plusieurs groupes d'acteurs. Cette composition montre qu'une des logiques qui préside à la mise en place du comité de pilotage technique consiste précisément à coordonner des expertises et des responsabilités dont la fragmentation distribue les paramètres techniques de conception entre des groupes d'acteurs qui existent indépendamment du projet.

### ***Un dispositif qui « déséquentialise » le cheminement global***

Troisième trait caractéristique, la composition du comité de pilotage technique indique également qu'il organise la rencontre entre l'amont et l'aval du projet : le Getas, qui réunit ceux qui sont traditionnellement affectés à la conception ; la CTS, futur responsable de la construction de la ligne et futur exploitant de l'infrastructure et, plus largement, exploitant de l'ensemble du réseau de transport collectifs ; les services techniques chargés de la gestion du

trafic automobile ou de l'entretien des espaces publics (espaces verts, éclairages, voirie...). Par conséquent, cela signifie :

- d'une part, que les acteurs habituellement désignés comme les acteurs de l'aval participent à la définition des compromis
- et, d'autre part, que le comité de pilotage technique organise, dès les premières heures du projet, la rencontre entre le temps de la conception, le temps de la construction et le temps du fonctionnement dans une situation où le déploiement temporel du projet suit, pour des raisons réglementaires et techniques, un cheminement nécessairement linéaire et séquentiel.

En définitive, le comité de pilotage technique rassemble, hormis la Ditrain, les représentants des paramètres techniques de l'ouvrage. A la division du travail et des responsabilités (qui distribue les paramètres de conception entre plusieurs groupes d'acteurs) et à la séquentialité du cheminement global (conception, construction, fonctionnement) il organise, dès le lancement du projet, une coordination des interventions des représentants des différents paramètres techniques depuis l'amont jusqu'à l'aval du projet. Cela permet de supposer qu'il engage un caractère transversal dans le travail de hiérarchisation des paramètres et l'établissement des compromis techniques. Tout conduit à désigner ce comité de pilotage technique comme une équipe projet qui fonctionne sur le mode de la concourance. Il se comprend comme un dispositif *ad hoc* qui organise des échanges entre les acteurs dont les prérogatives, routinières ou spécifiques, sont impliquées par le cycle de vie de l'ouvrage. En réponse à la distribution des paramètres techniques de la conception, au caractère irréductible des aléas, aux enjeux d'intégration fonctionnelle et temporelle et à la séquentialité incontournable du cheminement qui conduit de la conception à la mise en service, il confère à la conception de la ligne une dimension transversale qui prend place dès l'engagement du projet. Cette organisation d'une transversalité sur les paramètres techniques qui couvrent le champ de la conception, de la construction et du fonctionnement constitue la première manière de réduire les risques de remise en cause tardive du programme.

Il faut toutefois apporter une précision de taille : l'organisation même du comité de pilotage technique n'est pas à attribuer au génie d'un décideur éclairé mais renvoie au fait que le processus d'élaboration se déploie

- dans le cadre d'un objet connu et d'un « dominant design », ce qui donne les moyens d'identifier précocement les différentes composantes à prendre en compte et les expertises nécessaires ;
- à la suite d'une expérience directe acquise avec la ligne A ;

- sous l'autorité de la CUS qui a préalablement précisé les risques à mettre sous contrôle et les registres d'action à intégrer (rappelons, par exemple, que c'est sur injonction de la CUS que le Getas sera complété, dès le lancement du projet, par l'équipe « urbaine » contrairement à ce qui avait été pratiqué sur la ligne A).

Pour affiner la mise à jour de ce fonctionnement concourant et des logiques qui sous-tendent la mise en place des dispositifs organisationnels, on accordera quelques instants supplémentaires au Getas et à la CTS, qui constituent deux autres dispositifs clés du volet « optimum technique » du projet.

## **2 - Le Getas : une « sous-délégation » de la régulation technique**

Le Getas, Groupement d'Etudes du Tramway de l'Agglomération Strasbourgeoise, qui apparaît d'abord dans les années 1980 avec le « tramway Pflimlin », est une émanation directe de la ligne A. Selon les termes de la loi MOP, le Getas désigne le maître d'œuvre du projet, i.e. celui qui est payé pour concevoir, dans un premier temps, l'avant-projet dans le cadre d'un contrat avec la CUS puis, dans un second temps, le projet détaillé dans le cadre d'un contrat avec la CTS.

Plusieurs caractéristiques peuvent être relevées :

- Contrairement aux services techniques des villes ou à la CTS, le champ d'action du Getas est strictement limité au projet.
- Il a également pour singularité de regrouper plusieurs bureaux d'études, chacun représentant une expertise spécifique sur un sous-ensemble du projet. Y sont ainsi réunies les spécialités « dimension urbanistique et paysagère de la ligne », « déviation des réseaux », « infrastructures et ouvrages d'art » ainsi que l'expertise propre à « l'ingénierie infrastructure tramway ». Chacun de ces sous-ensembles regroupe lui-même plusieurs métiers à l'image de la composante « dimension urbanistique et paysagère » prise en charge par un paysagiste, un urbaniste et un designer (et leurs équipes respectives). Du point de vue du management du projet, le Getas correspond ainsi à un dispositif d'intégration de l'ingénierie spécifiquement recrutée par la CUS pour la conception du projet.
- Cette intégration est double : 1/ intégration entre différents sous-ensembles techniques de l'objet ; 2/ intégration entre la conception amont/aval, i.e. celle qui prend place après la

déclaration d'utilité publique pour définir le projet détaillé et mener les études d'exécution qui prescriront les tâches des entreprises de construction.

- Le Getas constitue ainsi un dispositif de coordination entre les différentes expertises spécifiquement recrutées par la CUS pour la conception de la ligne. Ce dispositif est d'autant plus formalisé que les différentes équipes partagent une responsabilité contractuelle sur les coûts, les délais et les spécifications techniques du projet.
- Dans le même temps, ce regroupement d'ingénieries permet de construire un interlocuteur unique pour la CUS et la direction de projet. Construire un interlocuteur unique revient à déléguer, à l'échelle du groupement, la responsabilité de la régulation entre maîtres d'œuvres et à réduire ainsi, à l'échelle du projet, les strates de décision dans un contexte de forte pression temporelle. Constituer un dispositif formel de coordination entre les composantes de la maîtrise d'œuvre revient, par ailleurs, à déléguer et à favoriser la négociation des compromis techniques entre les acteurs spécifiquement affectés à la conception du projet.
- Cela signifie enfin que le Getas représente, par rapport au comité de pilotage technique, une forme de « sous-dispositif » qui procède lui-même d'une démarche de type concourant entre maîtres d'œuvres. Il correspond à une délégation de la régulation technique, formalisée par le contrat, et peut être analysé comme un dispositif intermédiaire pour pallier, au quotidien, le caractère imprévisible et non totalement « procéduralisable » de la conception. Il constitue ainsi une réponse face à l'étendue des possibles qu'il est illusoire de vouloir maîtriser par des règles définies une fois pour toutes et sur tout l'espace du projet.

### **3 - La CTS : le représentant des coûts de construction et des contraintes d'exploitation**

Bien que les responsabilités contractuelles de la CTS ne démarrent qu'après la DUP pour diriger la construction de l'infrastructure et qu'une fois celle-ci achevée pour exploiter la ligne, elle est, par le biais du comité de pilotage technique, formellement intégrée à la conception dès le lancement du projet. Elle y intervient, pour reprendre la formule de son directeur général, en position « *d'observateur attentif* » dans la mesure où elle n'est pas, à ce stade, en situation de responsabilité contractuelle sur le projet. Elle y représente celle qui, demain, construira puis exploitera la ligne. Elle est enfin définie par la CUS comme un acteur essentiel de la réussite du projet.

### ***La mise sous contrôle des coûts et des délais***

« Celle qui demain construira la ligne » désigne plus exactement la responsabilité à venir de la CTS dans la gestion des coûts et des délais impartis. Elle intervient ainsi dès les premières heures de la conception au niveau du comité de pilotage technique pour évaluer, en amont du gel des choix de conception, leur adéquation avec le respect de ces objectifs. Autrement dit, l'intervention précoce de la CTS vise la prise en charge d'une interface centrale dans la réussite du projet et la réduction des risques de remise en cause tardive associés aux coûts de construction induits par les choix d'aménagement et d'implantation.

### ***L'optimisation du réseau de transports***

La CTS intervient encore en tant que concessionnaire du réseau de transports collectifs urbains et donc comme le futur exploitant des lignes et des réseaux de bus et de tramway en regard desquels l'implantation de la nouvelle ligne n'est pas sans incidences. Cette dimension, prise en compte à l'échelle des études de configuration générale du réseau, suppose néanmoins un certain nombre de décisions à l'échelle de la conception de la ligne<sup>85</sup>. L'intégration de la CTS au niveau du comité de pilotage technique participe donc de la gestion de l'interface entre l'exploitation du réseau de transport collectif et les choix concernant l'infrastructure et la réorganisation de la circulation et des déplacements dans l'agglomération. Autrement dit, il s'agit ici de prendre en charge la réflexion sur le fonctionnement de l'ensemble du réseau de transport (TC et VL), qui implique particulièrement la CTS et le SDU.

### ***La performance de l'infrastructure***

La CTS désigne aussi l'opérateur qui réceptionnera l'ouvrage technique pour le mettre en circulation et le faire fonctionner. Avec la composante « constructeur » de la CTS, ce versant de la fonction d'exploitation ressort comme un élément essentiel de la désignation de la CTS comme un acteur de la conception amont. Cette dimension implique directement la performance de l'infrastructure qui constitue une préoccupation de tout premier ordre. Du point de vue de la CUS cet enjeu justifie, à lui seul, la participation de la CTS dès l'amont du projet pour « *qu'elle puisse s'exprimer sur la manière dont l'infrastructure va être réalisée et éviter une situation où la CUS construirait une infrastructure et, une fois que tout serait terminé, remettrait les clés à la CTS qui lui dirait 'c'est bien beau ce que vous me donnez mais moi je ne peux pas rouler avec le tramway sur les rails parce qu'il y a tel et tel problème'* » (SDU). C'est donc ici que se jouent, avec la plus grande acuité, les risques techniques de remise en cause

---

<sup>85</sup> Notamment dans l'organisation des échanges bus/tram et dans la restructuration du réseau de bus et qui impliquent, par exemple, des choix techniques dans l'aménagement des quais et des stations ou des choix dans la gestion du trafic et de la circulation.

tardive associés aux qualités intrinsèques de l'infrastructure et en regard desquels la CTS est qualifiée comme le dépositaire d'une compétence spécifique : pour la CUS, l'activité même d'exploitant permet à la CTS de bénéficier d'une expérience évaluée comme une expertise singulière qui échappe aux bureaux d'études « *que l'on appelle beaucoup avant pour faire les études mais que l'on voit peu après pour les bilans* » (Ditram).

### ***Le représentant de l'utilisateur***

Il faut encore ajouter que la CTS est également identifiée comme celle qui représente la qualité d'usage de la ligne et de l'ensemble du réseau TC. Cette dimension « usagers » est certes définie comme une variable importante de la performance mais n'est pas, au vu des témoignages recueillis, traitée (ou évaluée) comme un paramètre sensible dans l'élaboration du projet. Plus précisément, elle est perçue comme un élément maîtrisé dont l'intégration ne pose pas de problèmes particuliers ce qui explique pourquoi elle n'apparaît pas parmi les registres d'action dominants. Plus concrètement, cette dimension « usagers » intervient, par exemple, dans la conception des échanges bus/tram ou des correspondances quais à quais. Elle renvoie alors directement à des choix techniques de construction qui sont avant tout catégorisés comme des paramètres d'exploitation en regard desquels la CTS est qualifiée comme l'acteur compétent pour ne pas dire le plus compétent.

## **4 - Formalisation des interfaces techniques les plus névralgiques**

On poursuivra l'exploration des logiques qui sous-tendent les dispositifs d'organisation du processus d'élaboration en insistant ici sur une dimension commune au Getas et à la CTS et que l'on peut qualifier comme une logique de formalisation des interfaces techniques les plus névralgiques.

### ***Le Getas : une formalisation de la confrontation transport/urbanisme***

Avec le Getas, c'est aussi vouloir organiser, au sein d'une même entité, une confrontation directe entre les deux pôles d'action qui comptent parmi les plus conflictuels dans l'élaboration de la ligne, celui relatif au transport et à l'efficacité du mode et celui relatif à l'urbain et l'aménagement des espaces publics. On touche ici à l'éternel débat entre ceux qui voient d'abord dans le tramway un outil de transport dont il faut assurer la performance et la rentabilité et ceux pour lesquels le tramway est un vecteur d'intervention urbaine. Au cœur de



ces débats, qui concentrent et surplombent l'essentiel des registres d'action impliqués dans le processus d'élaboration, on touche dans le même temps aux deux finalités clés assignées au projet par la CUS : 1/ la construction d'une alternative efficace à la voiture individuelle et, 2/ la requalification et la restructuration des espaces. Autrement dit, en énonçant le tramway comme un projet urbain, la CUS fait précisément le pari de la compatibilité entre ces deux grandes logiques alors même qu'elle est généralement soumise à rude épreuve et donne lieu à des controverses très vives parmi les concepteurs : *« le maître d'ouvrage ne connaît pas vraiment les débats internes à la maîtrise d'œuvre, les débats sur les choix que l'on va proposer, il n'en a que des bribes alors que c'est déjà toute une histoire, parce que la maîtrise d'œuvre ce n'est pas une personne mais c'est plusieurs équipes. Il y a donc déjà un travail de synthèse à l'intérieur du groupe de maîtrise d'œuvre et dont le directeur de projet CUS ne sait rien parce qu'il n'a pas participé à l'élaboration de ces idées comme moi j'ignore certainement les débats qui ont eu lieu entre les services techniques et leurs élus par exemple. Entre maîtres d'œuvre on a des débats qui sont souvent plus virulents qu'avec les maîtres d'ouvrage. Je prends l'épiphénomène de la vitesse commerciale dont on nous parle en permanence quand on travaille sur des tramways. C'est le type même de notion sur laquelle on est toujours en train de se battre entre les tenants du temps, de l'efficacité et ceux qui veulent la pondérer en disant qu'on ne peut pas tout ramener à la vitesse commerciale mais qu'il faut réfléchir aux espaces que l'on traverse... »* (Getas).

Dispositif de coordination entre les expertises, le Getas organise donc également une confrontation directe entre les deux finalités majeures du projet – performance de l'infrastructure et intervention urbaine – mais connues pour compter parmi les plus conflictuelles dans l'élaboration de la ligne alors même qu'elles participent ensemble aux enjeux du projet. Cela équivaut, d'une part, à « institutionnaliser » ou à « formaliser » ce conflit et cela revient, d'autre part, à déléguer au Getas la régulation de ces controverses dont on sait qu'elles jalonnent nécessairement le projet. Ce conflit est d'autant plus institutionnalisé, i.e. reconnu comme une dimension structurante du projet et de son succès, que le contrat de maîtrise d'œuvre place – sur injonction de la CUS suite à la ligne A – le « camp des ingénieurs transport » et le « camp des urbanistes » sur un pied d'égalité. Cela signifie que la « logique transport » et la « logique urbaine » dont l'intégration représente un enjeu essentiel et pourtant éminemment problématique de la conception du projet, se côtoient à « armes égales » et sont chacune définies, par le commanditaire politique, comme des expertises toutes aussi légitimes l'une que l'autre. Selon un membre du Getas, habitué des projets de tramway en France, cette caractéristique ainsi que la formule même du Getas constituent une singularité strasbourgeoise : *« ce qui est important c'est qu'il y a eu un bon équilibre entre les ingénieurs qui sont très nombreux – qui sont des techniciens essentiels pour la réussite d'un projet tel que*

*celui-ci où plus de 70% du budget passe dans la réalisation d'infrastructures, de câbles, de signaux etc. – et les maîtres d'œuvre urbains, les architectes, paysagistes, urbanistes. Il n'y a pas eu de mainmise technique trop forte sur le projet et, alors qu'on était 3 ou 4 en face d'une vingtaine d'ingénieurs, on a parfois été leaders sur certains choix. Il faut dire que dans le Getas il n'y a pas un bureau d'études qui domine les autres. D'ailleurs le seul bureau d'études qui est strictement spécialisé tramway est minoritaire, y compris sur les honoraires, alors que dans d'autres projets c'est lui le patron et c'est lui qui bat la mesure. Ce groupement de maîtrise d'œuvre est assez spécifique à Strasbourg, sur le tramway de Bordeaux, de Montpellier, de Nice ou encore d'Orléans, ça ne fonctionne pas comme ça. Et, généralement, les études en phase initiale sous-estiment la partie urbanistique du projet qui est traitée comme un habillage après les études purement techniques. Quand on exerce, on voit bien qu'il y a deux écoles dans le partage des tâches entre l'ingénierie transport et le côté spatial et qui font la différence entre les projets de tramway en France. Il y a l'école qui considère que c'est d'abord l'ingénierie transport qui est essentielle, et elle l'est effectivement parce qu'il faut que ça fonctionne, et qu'ensuite il faut habiller ça en faisant appel à des paysagistes ou à des éclairagistes. Et puis, il y a l'autre école, et c'est le cas de Strasbourg, en tous les cas sur la deuxième ligne, où le principe c'est davantage de faire en sorte que, dès le départ, la démarche urbanistique soit représentée et que ce n'est pas de l'habillage ».*

### **La CTS : une formalisation de la confrontation coûts de construction / conditions d'exploitation**

En attribuant à la CTS la responsabilité conjointe de la construction et de l'exploitation de la ligne, le contrat de concession se comprend comme un autre instrument majeur dans le pilotage du projet et relève de la même logique que l'intégration des ingénieries « transport » et « urbanistiques » au sein du Getas. En effet, ce contrat institutionnalise et organise la confrontation directe entre la construction et l'exploitation de la ligne qui sont, comme l'interface « transport/urbanisme », à l'origine de vives controverses. Deux éléments complémentaires renforcent le caractère tout à fait névralgique de cette interface. D'abord, l'infrastructure technique consomme la plus grande part des moyens financiers du projet et constitue donc une variable de premier ordre dans le respect des coûts. Ensuite, c'est dans l'interface conception/construction i.e., ici, l'interface conception/coûts/délais que sont définis les choix qui détermineront ce qui sera construit et qui figent donc les conditions techniques de l'exploitation future.

Cette relation entre le contrat de concession et le pilotage du projet trouve une bonne illustration dans ces propos du DG de la CTS. Ils expriment comment cet instrument participe activement à la résolution des problèmes liés à la divergence des logiques entre construction et exploitation de la ligne : « *le fait d'avoir, dans la même entreprise, la mission de construire et la*

*mission d'exploiter est un avantage considérable pour l'exploitant parce que, pour des raisons économiques et des raisons techniques, le constructeur et l'exploitant ont sans cesse des intérêts divergents. Or, l'heure de vérité, c'est le moment de l'exploitation. On ne construit pas pour construire, jamais ; on ne construit pas seulement pour faire joli ; on construit pour transporter le mieux possible un maximum de personnes dans les transports publics. Pourtant, la construction précède l'exploitation. Il est donc fondamental que, dans la construction, on prenne bien en compte l'exploitation future. Le fait d'être dans la même entreprise permet de mettre en place des méthodes de travail pour que le constructeur consulte l'exploitant. Par exemple, le directeur du projet tramway de la CTS, qui est le constructeur, participe au groupe de direction de la CTS toutes les semaines, au même titre que le directeur de l'exploitation qui est en fait le directeur des déplacements clients et au même titre que la directrice de l'action commerciale et du développement. Ces directeurs se réunissent dans des réunions de travail de 4 à 5 heures, avec moi (DG CTS) pour traiter les problèmes courants qu'il s'agisse de la construction du tramway ou de l'exploitation générale de nos activités. Deuxième élément, en plus de ces réunions, les exploitants participent directement à toutes les questions qui touchent l'exploitation. Et, sur un tramway, les questions d'exploitation, il y en a beaucoup ! Par exemple, les voies de communications, i.e. les endroits où l'on peut passer d'une voie à l'autre, où l'on peut rebrousser, sont essentielles pour bien exploiter. Donc, pour les exploitants il n'y a jamais assez de communications et, pour le constructeur, il y en a toujours trop parce que ça coûte très cher. Le constructeur sait bien qu'il construit pour déplacer des gens mais il est responsable du budget, il doit le répartir et ensuite le respecter. Or, plus il met d'opérations dans son budget, plus il sait qu'il aura du mal à le tenir. Il y a donc des échanges constants et malgré ça on ne fait pas de la qualité totale. Tout n'est pas parfait, c'est mieux que sur la ligne A, mais on aurait pu mieux faire au niveau des communications et de certaines correspondances » (DG CTS).*

Le contrat de concession revient par conséquent à déléguer, à la CTS, l'élaboration des compromis entre les coûts et la performance technique ainsi que la régulation des controverses sur ces enjeux fondamentaux et pourtant éminemment conflictuels du projet. Car, même si la direction de la construction tramway et celle de l'exploitation suivent des logiques divergentes pour autant, elles participent ensemble de la responsabilité contractuelle de la CTS dans le projet ainsi que de la bonne santé financière à venir de l'entreprise. Par ailleurs, le mode de fonctionnement du comité de pilotage technique équivaut à faire de la CTS le représentant des compromis « coût, (délais), performance technique » à l'échelle de la conception de l'avant-projet.

Le comité de pilotage technique, le Getas et la CTS peuvent, en dernière analyse, se comprendre comme des lieux qui organisent des interactions face à la fragmentation des acteurs concernés par la conception, la construction et le fonctionnement de la ligne. L'organisation de ces interactions privilégie la résolution des problèmes sur le mode de la négociation dans l'objectif de :

- répondre aux fortes contraintes d'intégration fonctionnelle et temporelle qui caractérisent l'ouvrage dans une situation où la conception du projet rencontre bien des aléas qu'il est illusoire de vouloir totalement anticiper et planifier ;
- répondre aux fortes contraintes d'intégration fonctionnelle et temporelle dans une situation où les enjeux les plus fondamentaux se jouent aux interfaces entre des registres d'action conflictuels au premier rang desquels l'interface transport / urbanisme et l'interface coût / délais / performance technique.

Le comité de pilotage technique, le Getas et la CTS représentent ainsi une série de dispositifs emboîtés en charge, au quotidien, de la négociation des compromis et de la gestion des interfaces déterminantes en regard des déterminants relatifs aux coûts, aux délais et aux spécifications techniques du projet (performance de l'infrastructure, réorganisation de la circulation automobile, réorganisation du réseau TC et requalification des espaces publics). Par ailleurs, avec le Getas et la CTS, il ne s'agit pas seulement d'impulser un caractère collectif dans la définition de l'optimum ; il s'agit aussi de désigner et de formaliser les controverses les plus névralgiques, i.e. celles qui sont simultanément perçues comme les plus conflictuelles et les plus stratégiques pour le succès du projet, et d'ordonner la prise en charge de leur régulation par des structures qui ont la particularité d'engager leur responsabilité contractuelle sur les coûts et les délais du projet.

## **B. LE PORTAGE POLITIQUE DU PROJET**

### **1 - L'organisation d'un dispositif de pilotage politique**

Aux côté du comité de pilotage technique, de la CTS et du GETAS, le comité de pilotage politique constitue le quatrième type de dispositif mis en place, toujours dans la continuité de la ligne A, pour accompagner le déroulement et la progression du projet. Il se réunit selon un rythme mensuel et rassemble, sous la responsabilité du premier adjoint à la ville de Strasbourg et vice-président de la CUS en charge des transports, les maires des trois communes Nord ainsi que d'autres élus communautaires. A cette configuration, il faut ajouter la Ditram et, selon les sujets abordés, des représentants du Getas et de la CTS (voire des services techniques). Autre dispositif dédié au projet, il se substitue à la CUS le temps de la conception et de la réalisation de la ligne et il véhicule, sous différentes formes, ce qu'il est convenu d'appeler le « portage politique » du projet.

#### ***Une délégation de la régulation politique sur le projet***

Explicitement mandaté par la CUS, le comité de pilotage politique s'analyse d'abord comme l'instance à laquelle la collectivité intercommunale délègue la régulation politique sur le projet et confie la responsabilité pour trancher les décisions encore à prendre en cours de route. Cette capacité à décider est d'autant plus grande que ce dispositif est directement conduit par le vice-président en charge des transports. Echelon décisionnel intermédiaire entre le projet et le Conseil de Communauté, qui se prononcera en dernière instance sur le programme finalisé, il constitue l'interlocuteur privilégié du comité de pilotage technique et de la direction de projet.

De par sa composition, le comité de pilotage politique procède d'une double intégration :

- il formalise un lieu d'échanges et de négociations entre les élus des quatre communes dont les territoires sont directement impliqués par la construction de la ligne ;
- c'est un dispositif de régulation entre d'un côté, la CUS, institution responsable de la cohérence du projet d'ensemble et de son budget et, de l'autre côté, les demandes des communes sur les portions de ligne à implanter sur leur territoire respectif.

Le comité de pilotage politique organise ainsi une transversalité à l'échelle politique et territoriale du projet : d'une part, entre les élus concernés par le tracé et d'autre part, entre le périmètre de la ligne et le territoire de la CUS ou, autrement dit, entre le projet de ligne et le

projet d'agglomération qui peut, ainsi qu'on a eu l'occasion de le voir avec le tronçon Nord, revenir sur le devant de la scène.

C'est donc là que les choix techniques élaborés et validés au niveau du comité de pilotage technique, du Getas et de la CTS sont entérinés. C'est également là que sont soumis et décidés les arbitrages qui interpellent une position politique.

### ***L'arbitrage politique : une ressource pour l'avancement du projet***

Cette notion d'arbitrage fait apparaître une forme essentielle du portage politique. Cependant, bien que ce rôle soit souvent évoqué, la qualification des situations qui demandent un arbitrage politique reste assez générique. De ce point de vue, le seul constat solide qu'il est possible d'établir consiste à relever que les avis convergent pour établir une différence entre les choix relatifs aux attributs techniques de l'infrastructure et ceux relatifs aux choix de tracé, de modes d'insertion ou de piétonisation. Alors qu'il semble convenu que les premiers relèvent surtout de l'arbitrage du concessionnaire, il semble en revanche entendu que le politique doit se prononcer sur les choix qui impliquent une intervention sur la ville. Plus précisément encore, il ressort que le pouvoir politique exerce un contrôle et une validation sur la définition du cadre spatial et de ses enjeux, registre qui constitue, on l'a vu, une dimension importante et particulièrement variable, de la fixation des choix prioritaires et donc de la détermination de l'optimum.

Ce rôle d'arbitrage trouve aussi une illustration magistrale avec les problèmes rencontrés au cours de la conception du tracé Nord : en tant que délégataire de la CUS et composé des élus directement concernés par la ligne, le comité de pilotage politique se trouve en effet doté d'une double légitimité qui l'autorise à peser, à l'échelle de l'agglomération, les tenants et les aboutissants de l'alternative « Mendès France », à donner son aval pour explorer cette nouvelle option et à déroger ainsi au programme initial (axe historique) ce qui, rappelons-le, constitue la solution retenue pour sortir le projet d'une dangereuse situation de blocage.

Cet exemple conduit d'ailleurs à voir, dans le recours à l'arbitrage politique, une ressource importante pour la conduite du projet lorsque le comité de pilotage technique rencontre des impasses, i.e. lorsque les conflits sur les interfaces techniques perdurent ou que la coopération entre concepteurs échoue à trouver une réponse aux problèmes rencontrés. L'intervention des élus est alors sollicitée pour produire de la décision dans un contexte où le calendrier du projet est placé sous haute surveillance car « *lorsqu'on met tous les interlocuteurs autour de la même table, il y a des discussions très fortes et on ne tombe pas forcément d'accord. Et pourtant, il faut décider. Nous (la Ditrax), on analyse tout ça et on fait remonter au niveau des élus et ce sont eux qui tranchent. On met les propositions en perspective de manière à ce que les élus,*

*qui prennent la décision, puissent dire "moi, à cet endroit, je préfère donner l'avantage à la vitesse commerciale du tramway plutôt qu'à l'image de la ville" » (Ditram). Ainsi, dans des situations où les conflits sur les compromis techniques ne sont pas résolus, la légitimité de l'élu autorise le comité de pilotage politique à prendre des décisions sur le registre de la « préférence » qui se substitue alors au registre de l'argumentation objectivée. Il intervient, sur ce mode, sur la hiérarchisation des problèmes et des choix prioritaires qui constitue, comme l'a souligné l'analyse de la définition de l'optimum, la zone de conception la plus instable et la plus conflictuelle.*

Cette légitimité à énoncer des prescriptions de type autoritaire est d'autant plus grande que l'acteur politique est également en mesure d'exercer une autorité hiérarchique directe sur tous ceux (hormis le Getas) qui participent à l'élaboration de la ligne y compris ceux dont les activités sont concernées par « l'après-projet », notamment la CTS, dont la CUS est l'actionnaire majoritaire et dont le président n'est autre que le vice-président de la Communauté Urbaine en charge du transport.

### ***L'échelle de l'agglomération : une ressource pour l'arbitrage***

Au delà de la légitimité politique qui autorise arbitrages et prescriptions autoritaires, une autre spécificité qui structure le comité de pilotage politique comme un dispositif clé dans la conduite du projet tient dans son champ d'intervention. En effet, dédié au projet, son périmètre d'action ne se limite pourtant pas à celui de la ligne. Au contraire, il est pensé pour être à l'intersection entre l'espace de la ligne et le territoire de la CUS et à l'intersection entre le court terme du projet et le long terme des enjeux à l'échelle de l'agglomération. Cette particularité le distingue singulièrement des autres dispositifs identifiés et le place en position de faire intervenir des déterminants qui permettent de jongler avec le périmètre du projet et de débloquent des situations de crise en cours de conception en motivant des décisions au nom du devenir de l'agglomération. Cette échelle territoriale, que seul le politique est en mesure de mobiliser, intervient ainsi comme une dimension de la définition du cadre spatial et de la hiérarchisation et donc comme un instrument de régulation des controverses et de détermination de l'optimum du projet.

## **2 - Le portage par l'engagement des élus**

Au-delà de la fonction d'arbitrage, le portage politique est souvent associé à une autre idée qui interpelle « l'engagement » des élus à l'égard du projet. Déclinée autour de formules

telles que « *courage politique* », « *détermination politique* », « *ambition pour la ville* », cette forme de portage politique revient fréquemment mais avec une certaine opacité : elle permet simplement de relever que l'engagement des élus est évalué comme un facteur important de l'avancement du projet. Ces notions de « courage », de « détermination », de « d'ambition » insistent sur la « volonté de faire » malgré les risques électoraux encourus ou encore sur « l'investissement » des élus au cours des réunions publiques pour soutenir le projet. Ainsi, pour cet urbaniste, « *ce qui (me) semble déterminant à Strasbourg, c'est que l'on a eu, sur le plan politique, une maîtrise d'ouvrage éclairée. Je ne veux pas faire de la propagande pour les élus strasbourgeois, mais il y a eu une détermination politique importante. Ça ne se rencontre pas partout et c'est très important parce qu'un tramway, ce ne sont pas seulement des choix techniques ou financiers, ce sont aussi des choix politiques parce que le tramway a beaucoup d'impacts sur la vie urbaine. A Strasbourg, cette dimension a vraiment été prise en compte et les élus prenaient des positions sur ces questions et n'ont pas toujours choisi les solutions les plus simples, celles qui ne bousculent pas trop* » (Getas).

Un des élément qui donne du poids à cette idée d'engagement et à sa qualification comme une composante à part entière du déroulement du projet tient dans le fait qu'elle s'appuie souvent sur une comparaison avec des expériences vécues sur d'autres projets dans d'autres villes. Mais, s'exprimant surtout au travers d'appréciations sur les qualités individuelles des élus, l'analyse doit se contenter de les signaler sans pouvoir dépasser ce stade de la personnalisation. Toutefois, si les outils théoriques mobilisés et le matériau empirique recueilli ne permettent pas de conduire une analyse plus fine, cet aspect du portage politique revient avec suffisamment d'insistance pour considérer que le politique, en tant qu'acteur spécifique et non plus seulement dans sa dimension « dispositif », n'est pas neutre, voire neutralisable ou interchangeable. Non seulement, il représente une ressource importante pour la progression du projet mais l'idée « d'engagement » signale aussi qu'il participe grandement, en cours de conception, à structurer le champ du possible. C'est peut-être là que le gouvernement prend le pas sur la gouvernance.

Evidemment, les relations directes entre les techniciens et leurs élus respectifs font foison. Cependant, c'est dans le cadre du comité de pilotage politique que les décisions sur le projet sont validées et c'est là que sont arrêtés les choix qui répondent ou au contraire dérogent au programme initialement énoncé par le Conseil de Communauté. Délégué explicite de la Communauté Urbaine, le comité de pilotage politique permet d'une part, de substituer aux procédures routinières de l'organisation politico-administrative un dispositif *ad hoc* qui allège les mécanismes décisionnels habituels dans un contexte où le projet est placé



sous le signe du compte à rebours. Il constitue d'autre part le lieu qui réunit tous les élus dont les territoires sont directement concernés par l'implantation de la ligne et qui conservent, indépendamment du Conseil de Communauté, un important pouvoir de décision sur leur ban communal respectif. Leur implication précoce dans la conduite du projet et dans le suivi des choix de conception participe ainsi de la réduction des risques de remise en cause tardive associés au pouvoir politique.

Le comité de pilotage politique apparaît enfin comme un dispositif structuré pour prendre en charge l'interface entre le périmètre spatial et temporel du projet et l'échelle plus vaste et de plus long terme de l'agglomération. Bien que ce niveau de réflexion occupe une place importante au moment de la configuration générale du réseau, il recouvre des enjeux sur lesquels une vigilance continue à être exercée sous la responsabilité directe des élus. Surtout, l'analyse met en évidence que la fonction et la faculté d'arbitrage du comité de pilotage politique positionnent ce dispositif comme un instrument qui augmente la capacité à produire de la décision dans un contexte où les imprévus de la conception sont susceptibles de se manifester par des situations de blocage voire de poser des problèmes dont les tenants et/ou les aboutissants se traduisent par une remise en cause du programme initial. Dans ces conditions, susceptibles de peser lourd sur le calendrier, le comité de pilotage politique, au nom de la légitimité des élus à trancher, devient une ressource importante pour faire avancer le projet. Cette légitimité est renforcée par deux composantes liées à la structuration du comité de pilotage politique : la capacité, en tant que délégataire de la CUS, de faire intervenir l'échelle de l'agglomération comme un critère d'évaluation des choix et des décisions ; le caractère transversal de la composition du comité de pilotage politique (i.e. le fait de réunir les représentants politiques des quatre communes). La conjonction de ces différents éléments permet finalement de voir, dans le comité de pilotage politique, une donnée essentielle de la concrétisation même du projet et non plus seulement de ses orientations. A cette fonction et à cette aptitude du comité de pilotage politique à énoncer des arbitrages autoritaires qui contribuent à la progression et à la concrétisation du projet, il faut encore ajouter la notion d'engagement des élus. Quoique peu étayée par l'analyse, cette dimension qui insiste sur la place singulière de l'acteur politique, voire du gouvernement politique, devient importante à prendre en compte parce qu'elle participe à structurer le champ du possible pour les concepteurs.

## C. LE PILOTAGE DE L’OPTIMUM GLOBAL DU PROJET

Il est enfin impossible de rendre compte du pilotage du projet sans s’attarder sur la Ditram – la direction tramway – autre dispositif spécifiquement mis en place par la CUS, toujours dans la continuité de la ligne A, pour être dédié au projet. Mais, après la concourance organisée avec le comité de pilotage technique et les sous-dispositifs constitués par le Getas et la CTS, voués à la gestion des interfaces techniques et à la prise en charge des relations les plus conflictuelles dans les choix de conception ou, après le comité de pilotage politique qui représente le contrôle et l’arbitrage des élus sur les décisions, que reste-t-il à piloter qui motive la mise en place d’une direction de projet ? La réponse à cette question sera traitée en explicitant la position, les missions et quelques-uns des modes d’action de la Ditram. Cette analyse permettra d’aborder un autre pan du pilotage qui porte cette fois sur l’optimum global du projet dans le sens où il dépasse la seule question de la compatibilité ou de l’incompatibilité des paramètres techniques.

### 1 - La Ditram : une direction de projet formalisée

La Ditram désigne donc l’équipe à laquelle la CUS délègue explicitement la responsabilité de diriger le projet. Sur le plan formel, elle est, avec le service des déplacements urbains (SDU), positionnée au sein de la direction transport. Cet organigramme indique que le projet est placé au plus près de la politique transport et des problèmes et enjeux liés à l’organisation et à la gestion des déplacements. Cependant, cette position ne doit pas cacher que la Ditram recouvre une configuration atypique dans laquelle il faut rechercher ce qui la structure comme une direction de projet à part entière.

Tout d’abord, même s’il serait abusif de dire que la Ditram est une équipe spécifiquement mise en place par et pour le projet dans la mesure où l’essentiel de ses membres comptent aussi parmi les membres « permanents » de la direction transport, il n’en demeure pas moins qu’elle est sous la conduite d’un directeur de projet en titre qui est, lui, exclusivement dédié à la ligne B. Ce directeur de projet est, par ailleurs, placé sous l’autorité directe du vice-président en charge du transport, principal patron politique de la ligne B. Contrairement aux autres directions de la CUS, la Ditram n’est donc ni une direction sectorielle (urbanisme, transport, culture...) ni une direction fonctionnelle (direction juridique, financière...) mais au service d’un projet ainsi désigné comme une opération singulière qui ne se confond pas avec les activités routinières de

la CUS et doté d'une autonomie et d'un pouvoir de décision par rapport aux hiérarchies sectorielles ou fonctionnelles.

Ensuite, la Ditram est conçue pour couvrir la globalité du projet ce qui la distingue singulièrement des autres dispositifs de pilotage jusque là identifiés. Equipe pluridisciplinaire, elle rassemble des spécialistes transport mais également des architectes et des urbanistes, des juristes, des financiers et des spécialistes de la communication. L'objectif est tout à fait explicite : *« être en mesure de s'occuper de tout le projet, qu'il s'agisse de piloter la maîtrise d'œuvre, de mener les études financières, de s'occuper des plans de circulation, de l'insertion de tel luminaire ou encore de monter les marchés ou les procédures administratives débouchant sur la DUP »* (Ditram).

Par conséquent, parler de la Ditram c'est parler tout autant d'un directeur de projet que d'une équipe pluridisciplinaire qui, pour ne pas être strictement dédiée au projet, n'en demeure pas moins à son service dans l'objectif énoncé de faire de la Ditram une structure apte à exercer une activité de direction. Elle constitue ainsi l'équipe projet à laquelle l'autorité politique délègue une responsabilité de direction en la dotant d'autonomie à la fois sur le plan professionnel et sur le plan décisionnel.

A ces différents attributs – délégataire explicite de la CUS, responsable de la globalité du projet, pouvoir de décision et compétences professionnelles – il faut encore ajouter qu'en déléguant à la Ditram la direction du projet, la CUS lui délègue également sa qualité de maîtrise d'ouvrage ce qui la place, vis à vis du Getas et de la CTS, dans une position d'autorité sur le projet.

C'est en s'appuyant sur ces éléments que, sur le plan organisationnel, la Ditram est constituée comme la direction du projet. Reste à identifier et à comprendre ce que signifie « diriger le projet ».

Précisons simplement que l'on conviendra de parler de la Ditram sans différencier ce qui relève du directeur de projet des autres membres de la direction transport, étant entendu que, dans le cadre de notre propos, il importe moins d'y analyser la distribution des tâches que de focaliser l'attention sur ce dispositif de pilotage dans sa relation au projet et aux autres intervenants. Comme pour les autres dispositifs analysés, la Ditram sera ainsi traitée comme un acteur collectif dont il faut comprendre les logiques et les modes d'action pour faire émerger des indicateurs complémentaires sur le processus d'élaboration et les enjeux et modalités de pilotage du projet.

## 2 - La mission de la Ditram : veiller à la convergence du projet dans le cadre du calendrier imparti

Exposée de manière synthétique, la mission de la Ditram peut se définir comme la responsabilité de conduire l'ensemble des opérations nécessaires à la conception et à l'avancement du projet. Parmi ces opérations, les principales consistent à :

- mettre en place et animer la concertation publique
- orienter les études réalisées par le Getas (pour l'essentiel)
- fédérer les services communautaires dont les prérogatives sont impliquées par le projet
- monter les dossiers administratifs, les contrats d'études...
- suivre et contrôler les coûts et les délais du projet
- animer le comité de pilotage technique
- assurer les relations avec les services de l'Etat
- assurer les relations avec les gestionnaires de réseaux (électricité, gaz, eau...)
- prendre en charge la communication sur le projet
- préparer les réunions du comité de pilotage politique
- ...

Cette liste à la Prévert<sup>86</sup> contribue à donner une représentation du travail mené par la Ditram et montre que celui-ci oscille entre des tâches de nature technique et codifiée (montage des dossiers administratifs et réglementaires, contrôle de gestion...) et des tâches qui, pour reprendre les termes du directeur de projet, témoignent d'un rôle de « *metteur en scène* » ou de « *catalyseur* » sur lequel la Ditram insiste tout particulièrement et sur lequel insistent également les autres protagonistes pour caractériser la Ditram comme un acteur essentiel. Ainsi, ce qui semble important à retenir tient dans ces propos du directeur de projet : « *le vrai métier du chef de projet, c'est de produire de la décision, c'est de mettre les différents éléments d'une décision en perspective, de bien analyser la situation pour donner au politique les critères d'appréciation. Mais c'est au politique de trancher en fonction de la vision qu'il a de l'aménagement de la ville. Ce qui est difficile, c'est que les variables clés de la conduite de ce*

---

<sup>86</sup> Etant entendu que ce travail ne porte que sur la phase amont, i.e. ici celle qui précède la DUP. Pour information, précisons simplement qu'une fois la DUP obtenue et le passage de mains vers la CTS effectué, le travail de la Ditram est loin d'être achevé. A titre d'exemple, elle conserve, via le comité de pilotage technique, un contrôle sur l'effectivité du programme approuvé par le Conseil de Communauté ; elle reste responsable de la concertation publique ; elle monte les dossiers d'indemnisation pour les commerçants riverains dont l'activité est pénalisée par les travaux et mène les procédures nécessaires aux acquisitions foncières ; elle garde la maîtrise d'ouvrage des fouilles archéologiques et des opérations d'accompagnement artistique ; elle continue à assurer la communication sur le projet pendant le chantier...

*projet sont de l'ordre du cheminement de la décision et de la création des conditions possibles d'une décision prenable. Donc être bon dans l'analyse et fournir les bonnes cartes permettant au patron de définir le cap. Il faut bien mettre les enjeux en évidence, selon plusieurs critères. Le critère économique, le critère de la qualité d'insertion, le critère des effets d'entraînement du projet sur l'urbanisation, ce que ça change en coûts, en délais, quelles sont les caractéristiques de maintenance etc. Mais c'est aussi faire en sorte que les conditions d'une décision face à l'opinion publique soient réunies. C'est vraiment ça le boulot, c'est ça qui est déterminant. Le reste c'est de la technique, ça peut beaucoup s'améliorer, on n'a pas été parfait en gestion de projet, mais c'est plus technique, ça se trouve déjà un peu plus dans les bouquins ».*

### **Finaliser le processus de conception**

Il ne s'agit plus ici de rendre compte de manière descriptive de la mission de la Diträm mais de formaliser ce que signifie « diriger le projet ». Dans cette perspective, l'extrait d'entretien précédent combiné à « l'histoire du tronçon Nord » conduisent à retenir trois termes clés : « produire de la décision » - « bien analyser la situation » - « créer les conditions d'une décision prenable ». Cela conduit aussi à considérer que, diriger le projet c'est diriger le processus de conception vers sa finalisation et que, diriger la finalisation du processus de conception, c'est conduire le cheminement vers la prise de décision, i.e. vers l'accord opérationnel indispensable à la progression du projet. C'est en cela, qu'à la suite de C. Midler, on peut parler de convergence du projet : l'accord opérationnel constitue le point focal vers lequel l'ensemble des paramètres et de leurs acteurs doivent tendre.

### **Rechercher l'optimum global**

L'analyse du tracé Nord a suffisamment démontré à quel point la convergence du projet est loin d'être spontanée ou naturelle et à quel point, au contraire, les situations de blocage caractérisent le cheminement de l'élaboration pour comprendre l'importance d'une prise en charge de la convergence du projet. L'analyse des crises de conception a permis d'identifier qu'elles tiraient leur origine de carences cognitives, d'impasses techniques, de conflits d'intérêts ou encore de risques politiques. Autant de sources de divergences. On a également vu comment les autres dispositifs participent de la réduction de ces divergences : autorité hiérarchique et prescription autoritaire de l'acteur politique ; formalisation des interfaces techniques névralgiques qui privilégient la négociation des compromis techniques ; recours à l'expertise pour construire une argumentation objectivée ou pour générer des options nouvelles plus aptes à susciter l'accord...

Mais, avec la Ditrham, c'est mettre l'accent sur d'autres enjeux et d'autres modalités de pilotage. En effet, dire que la mission centrale de la Ditrham est de gérer la convergence du projet ne suffit pas à rendre compte de son activité. Il est impératif d'y ajouter que cette recherche de convergence se fait selon une logique d'action tout à fait particulière qui consiste à occuper une interface singulière entre 1/ l'effectivité des intentions politiques – 2/ les choix techniques de conception – 3/ leur faisabilité socio-politique – 4/ le calendrier du projet – 5/ le coût des options. Il ressort toutefois que, sur ces cinq pôles, les préoccupations de la Ditrham se concentrent tout particulièrement sur trois d'entre eux : 1/ les choix techniques de conception – 2/ leur faisabilité socio-politique – 3/ le calendrier du projet. En définitive, pour la Ditrham, diriger le projet, c'est avant tout faire converger, dans le respect du planning préétabli, les variables socio-politiques et techniques.

Partant, cette spécificité renforce un autre pan des difficultés associées à l'élaboration du projet et que l'histoire du tronçon Nord avait commencé à mettre à jour : il ne suffit pas de tout mettre en œuvre pour gérer les contraintes d'intégration fonctionnelle et temporelle de l'ouvrage, il ne suffit pas que les compromis techniques aboutissent et que les choix soient techniquement valides et validés, encore faut-il veiller à ce que ces choix, ou que cet optimum technique, soient « socio-politiquement faisables » et que le projet puisse être concrétisé dans le cadre des délais impartis. C'est, en tous les cas, ce qui caractérise profondément la logique d'action de la Ditrham et c'est ce qui, finalement, permet de parler d'un optimum global et non plus seulement d'un optimum technique.

**« Conduire la 'conversation avec la situation' »**

Par ailleurs, on a précédemment signalé que diriger la finalisation du processus de conception revient, du point de vue de l'activité, à produire de la décision mais également à analyser la situation et à créer les conditions d'une décision prenable. Par conséquent, exercer une vigilance sur l'optimum global du projet ne consiste pas seulement à évaluer la cohérence entre optimum technique, faisabilité socio-politique et délais mais également à identifier, voire à produire, les conditions de la convergence entre ces trois pôles.

Cela conduit enfin à comprendre qu'un aspect déterminant de la mission de la Ditrham est de veiller, sinon d'opérer, la jonction entre la déclinaison opérationnelle des objectifs du projet et la situation de conception, en particulier la situation socio-politique de conception. De ce point de vue, mettre en place une direction de projet revient à « créer un responsable pour conduire la conversation avec la situation ». Cette idée de « conversation avec la situation » formalisant en quelque sorte un moyen privilégié pour veiller à la convergence du projet.

Là encore, cette dimension prend toute son importance si l'on rappelle que la situation du projet est une situation où les solutions sont toujours multiples, où les problèmes conservent une grande part d'imprévisibilité, où l'optimum du projet n'est ni préalablement donné, ni défini une fois pour toutes.

Pour conclure, mais aussi pour caractériser davantage cette logique d'action, on achèvera cette analyse en identifiant les principaux leviers que la Ditrham mobilise pour piloter la convergence du projet vers son optimum global et pour « conduire la conversation avec la situation ». Cela permettra également d'aborder la question de la concertation publique qui, dans le cas du tronçon Nord, ne reflétait que marginalement la problématique qui lui est associée.

### **3 - Les leviers d'action pour gérer la convergence du projet**

#### ***Une position formelle de commandement***

Tout d'abord, en tant que délégataire explicite de la Communauté Urbaine dotée d'un important pouvoir de décision et d'une autorité sur les intervenants externes à la CUS, la Ditrham est placée dans une position de commandement qui l'autorise, par exemple, à orienter les études, à impulser la génération d'une alternative pour débloquer des situations ou, au contraire, à intervenir pour clore les controverses. En ce sens, elle joue un rôle non négligeable sur le processus de conception. Elle n'en constitue pas un acteur direct dans la mesure où elle ne représente pas une expertise spécifique sur un sous-ensemble technique du projet mais elle rythme le processus, organise les confrontations, recherche les ressources cognitives nécessaires à l'avancement du projet... Cette position de commandement l'autorise également, comme cela a été le cas à propos du litige 2x1 voies ou 2x2 voies sur l'avenue Mendès France, à utiliser ce pouvoir pour s'appropriier la définition du problème et recruter les expertises nécessaires à son argumentation.

Cette influence sur le processus de conception s'exerce tout particulièrement en regard des plannings préalablement élaborés qui constituent ainsi un instrument quotidien de gestion du déroulement du projet et d'orientation des décisions. Mais la Ditrham dispose encore d'une autre ressource de taille : sa capacité à circuler entre les acteurs, notamment via le comité de pilotage technique, le comité de pilotage politique et le dispositif de concertation publique.

***Le comité de pilotage technique et le comité de pilotage politique : des relais privilégiés pour conduire « la conversation avec la situation »***

Parmi les tâches de la Ditram, celle d'animation du comité de pilotage technique et celle de préparation du comité de pilotage politique ont notamment pour résultat de lui donner les moyens d'être au plus près :

- du lieu qui organise la confrontation et la négociation entre l'ensemble des protagonistes impliqués par la définition de l'optimum technique et de suivre, pas à pas, l'avancement de cette définition,
- et du lieu qui organise la confrontation et la négociation entre décideurs politiques et entre le périmètre de la ligne et celui de l'agglomération.

La Ditram occupe ainsi une position spécifique en étant simultanément au plus près du dispositif qui couvre l'optimum technique et de celui où s'exercent l'évaluation, l'arbitrage et la validation politique. Avec cette configuration, la Ditram est d'une part, en mesure de détecter les situations de crise et de repérer les risques de divergences entre les paramètres techniques mais aussi entre le pôle technique et le pôle politique entre lesquels elle organise, d'autre part, les aller-retour.

Cette capacité à circuler entre les acteurs majeurs du projet fait de la Ditram un instrument de veille sur les risques de divergences et un acteur-relais pour porter les contraintes et les objectifs des uns à la connaissance des autres, évaluer les espaces de négociation possibles ou encore juger de la compatibilité de l'ouverture ou de la poursuite de négociations avec les délais. Cette circulation régulière de l'information est un aspect important dès lors que l'on rappelle que le projet est, certes, le résultat de la traduction technique des intentions politiques mais que les déterminants techniques sollicitent, tout du long du projet, des choix et des arbitrages politiques voire une réorientation des finalités initiales.

Il faut aussi souligner que la capacité de la Ditram à exercer cette vigilance et cette influence tient tout autant à la construction et à l'articulation du dispositif d'ensemble : la structuration même d'un comité de pilotage technique et d'un comité de pilotage politique constitue une ressource de la « conversation avec la situation » et de la faculté à exercer une veille sur les risques et les éléments de divergence entre paramètres techniques ; entre paramètres techniques et politiques ; entre paramètres techniques, politiques et temporels.

Enfin, si cette position accorde à la Ditram le statut de relais privilégié entre déterminants techniques, politiques et temporels, les autres dispositifs interviennent également comme des relais : le comité de pilotage technique auprès du Getas, de la CTS et des services techniques des villes ; le comité de pilotage politique auprès des directions de la CUS mais aussi du Conseil



de Communauté. Il existe ainsi une sorte de mutualisation de « la conversation avec la situation » qui couvre un spectre très large de paramètres, depuis les contraintes d'exploitation de la ligne et l'entretien des espaces publics jusqu'au territoire de l'agglomération.

Mais, et cela paraît tout aussi fondamental, « conduire la conversation avec la situation » ce n'est pas seulement analyser la situation, détecter les problèmes et les divergences, faire circuler les contraintes et les enjeux des uns et des autres, c'est également chercher les moyens d'agir sur la situation elle-même. Ce volet du pilotage de l'optimum global ressort avec une acuité particulière du dispositif de concertation publique qui en fournit une excellente illustration.

### ***L'outil « concertation publique »***

La question de la concertation publique constitue aujourd'hui un important domaine de recherche dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme et donne lieu à de nombreux travaux qui peuvent porter sur l'analyse des modalités de participation des habitants ou évaluer les degrés de participation ou encore interroger le caractère démocratique des décisions. La concertation publique mise en œuvre à Strasbourg pourrait donner lieu à de telles analyses mais, dans la perspective de ce travail, elle a simplement été abordée dans sa dimension « dispositif de pilotage du projet » que le matériau empirique permet effectivement de constater. En conséquence, ce n'est que son instrumentation comme outil de pilotage et de convergence qui sera ici traitée après avoir succinctement exposé ses grandes caractéristiques.

A Strasbourg, pour la ligne B comme pour la ligne A, la concertation publique occupe une place importante. Elle se déroule depuis la phase amont jusqu'à la fin du chantier et prend des contenus et des formes variés selon les étapes d'avancement. En phase amont, la modalité principale passe par l'organisation de larges réunions publiques auxquelles s'ajoutent, par exemple, des négociations spécifiques avec les commerçants ou des réunions plus étroites auprès des comités de quartiers. Après la DUP, donc en phase de conception détaillée, la concertation passe davantage par la tenue de réunions plus ciblées – à l'échelle de la rue, de l'îlot, de la copropriété – pour y traiter les choix d'aménagement de détail tandis qu'en phase chantier, l'enjeu explicite des réunions publiques devient « *d'essayer de faire en sorte que les gens supportent le chantier même si ça ne rend pas les travaux moins gênants ou moins bruyants* » (Ditram).

Ces réunions publiques sont organisées et préparées par la Ditram ; elles sont conduites, conjointement, par les élus et la direction de projet ; elles bénéficient de la contribution des membres du Getas, de la CTS et des techniciens ou encore du service communication de la

CUS. En face, y assistent les riverains des secteurs concernés et des associations constituées (association des usagers des transports urbains, association des handicapés, l'automobile club...). Dernier élément à préciser, les acteurs rencontrés insistent pour dire que le contexte de la concertation publique a radicalement changé entre la première et la seconde ligne du tramway : là où, en 1989, il s'agissait de partir au front pour soutenir le principe même d'un tramway face à une opposition virulente, les acteurs découvrent au cours des premières réunions publiques de 1995 que les participants, sauf exception, discutent cette fois du contenu même du projet et non plus du bien fondé d'un tramway.

Sans pouvoir analyser dans le détail ce dispositif particulier qui aurait supposé une enquête spécifique, il est clair que la concertation publique est évaluée comme une dimension périlleuse du projet et comme une composante importante de son déroulement. Et, du point de vue des enjeux de convergence, elle se comprend comme un outil central de pilotage et comme une ressource majeure pour conduire la « conversation avec la situation ». C'est pour cette raison qu'il est ici possible de parler du pilotage du projet *par* la concertation, tout particulièrement en regard des risques politiques et des risques de remise en cause tardive associés à l'enquête publique réglementaire et à la DUP.

Plus exactement, et toujours en se limitant à la phase amont, on rencontre au moins trois cas de figure dans la relation concertation publique/projet :

- le premier, illustré avec le tronçon Nord, correspond à une situation où les habitants adhèrent aux choix élaborés ;
- le deuxième, à des situations où l'opposition des habitants se traduit par des évolutions effectives du projet ;
- et le troisième, à des situations où l'opposition ou la contestation des habitants n'a pas d'incidences sur le contenu du projet.

L'utilisation d'extraits d'entretiens sélectionnés pour leur caractère significatif en regard de notre propos permet de donner une illustration concrète et rapide de ces deux derniers cas de figure.

***Céder : la seule décision prenable***

*« Sur le secteur de l'Esplanade (tronçon centre-est, desserte de l'université) on a eu des réunions publiques pour présenter plusieurs variantes d'insertion du tramway sur l'avenue du Général de Gaulle. Toutes ces variantes respectaient, parce qu'on est de bons techniciens, la nécessité de conserver le gabarit de 2x2 voies sur cette avenue qui porte un flux de circulation de 30.000 véhicules/jour. Donc, une analyse rationnelle en termes de circulation, partagée par tous les techniciens et fortement défendue par le*

*directeur transport qui considérait qu'il fallait maintenir ce gabarit pour gérer la circulation. C'est le quartier de l'université, où il y a 25.000 étudiants et 20.000 habitants dont beaucoup de professeurs. Donc réunion publique où on voit arriver des gens avec des transparents pour nous expliquer que ce n'est pas comme ça qu'il faut faire. Premièrement, ils expriment une demande très forte de réduction de la circulation automobile en nous retournant nos arguments de politique générale sur les déplacements et deuxièmement, dans ce quartier, il y a beaucoup d'espaces verts qui sont payés par les copropriétés qui ont donc des charges élevées et qui ne veulent pas que l'on 'mange' des espaces verts pour faire passer le tramway. Pour moi, ce soir là, c'est 'plié', on doit présenter la synthèse de tout ça à C. Trautmann et R. Ries et je sais, en sortant de la réunion, qu'on passera au 2x1 voies parce qu'il n'y a pas d'autre décision prenable ».*

*« Du côté Sud-Ouest on devait s'arrêter porte de Schirmeck mais, manque de chance, le terrain pour le dépôt tram et bus se trouvait un petit kilomètre plus loin. Ça veut dire qu'on vient proposer aux habitants de s'arrêter un km avant l'entrée de leur quartier, de le traverser avec une voie unique qui va vers le dépôt et que l'on reviendra les desservir quelques années plus tard. En plus, il y avait des gens qui ne voulaient pas du tout d'un dépôt. Très rapidement, avec R. Ries, on a identifié que la bonne voie de compromis avec la population c'était de maintenir le dépôt, on n'avait pas beaucoup d'autres solutions de toutes façons, mais de faire deux voies et de mettre une station, comme ça on amène tout de suite le tramway, on n'amène pas que les ennuis, on amène aussi le service. C'était le seul moyen de trouver une équation permettant de décider politiquement et donc on a rallongé le tramway ».*

#### **Miser sur le rapport de force**

*« Sur la rue du Faubourg National on a eu un bras de fer avec les commerçants qui voulaient que l'on passe dans une autre rue où il n'y avait pas de commerces. Techniquement c'était vraiment mieux de passer par la rue du Faubourg National : c'était plus court, il y avait moins de courbes, on était moins embêtés. Donc on a monté le rapport de force avec l'association des résidents qui n'était pas d'accord avec les commerçants et on a tenu bon ».*

*« Pour la DUP, on essaie de déminer le mieux possible le terrain en faisant apparaître le plus en amont possible les difficultés qui sont susceptibles de se présenter. Le cas échéant, on voit si on peut allumer des contre-feux. D'ailleurs on a assez vite senti, dans la concertation publique, que le passage par l'avenue de la Paix ne serait pas*

*une partie de plaisir ce qui nous a amené à encourager les riverains de la rue de Lamey, qui aurait pu être l'alternative, à se manifester dans le processus de concertation de manière à ce qu'il n'y ait pas qu'un seul son de cloche mais une opposition de points de vue parmi les riverains. Mais ça n'a pas suffi et la commission d'enquête a repris à son compte l'opposition au tracé par l'avenue de la Paix, réserve face à laquelle nous avons décidé de ne pas céder ce qui nous a conduit à prendre un chemin rallongé pour obtenir la DUP par décret du premier ministre. Ca nous a coûté plus de six mois dans le planning». (Ditram)*

Ces extraits d'entretiens qui expriment, du point de vue de la direction de projet, la perception et l'usage de la concertation publique fournissent plusieurs enseignements.

Premièrement, il en ressort que les réactions riveraines sont perçues et évaluées comme une composante déterminante de la situation de projet en ce qu'elles sont synonymes de risques politiques et de risques sur l'obtention de la DUP. Analysées comme une source d'incertitude sur la pérennité du programme, elles comptent parmi les enjeux majeurs du pilotage du projet. Deuxièmement, la mise en place d'une concertation publique se comprend alors comme un instrument central pour avoir prise sur cette incertitude. Il s'agit non seulement de prendre la mesure de ce qui est recevable par les riverains mais également d'évaluer s'il est possible, selon les termes de la Ditram, de « déminer » la situation. « Allumer des contre-feux », « monter des rapports de force » entre riverains, entre habitants et commerçants, constituent autant de traductions de la stratégie des « promoteurs » du projet et c'est en ce sens que l'on peut parler d'une action sur la situation.

Troisièmement, la concertation publique se fait sur la base de choix préalablement élaborés et validés dont il s'agit d'évaluer la faisabilité en regard des réactions des habitants. La démarche consiste à proposer une ou plusieurs variantes, à mesurer les réactions et, selon l'analyse de la situation, à intégrer, ou non, le résultat de la concertation comme une nouvelle donne de la conception.

Dernièrement, on comprend que l'attitude face aux réactions riveraines dépend d'un calcul subtil qui suit une mécanique de pondération qui reste difficile à saisir finement, entre :

- l'évaluation de la non satisfaction des oppositions sur les risques politiques dont l' élu demeure le dernier juge,
- l'évaluation des risques encourus auprès des commissaires enquêteurs qui vont recueillir l'avis de la population,
- l'évaluation des impacts ou de la compatibilité des modifications demandées en regard des paramètres techniques et du coût du projet,

- l'évaluation des impacts sur les délais du projet, étant entendu que le temps de la concertation compte parmi les paramètres intégrés à l'établissement du planning global et est, lui-même, planifié.

En définitive, les réactions riveraines sont une composante de premier ordre de la situation de projet tandis que la concertation publique ressort comme un instrument majeur pour conduire la « conversation avec 'cette' situation ». Du point de vue de la progression du projet, l'enjeu le plus moteur est d'évaluer la probabilité que les riverains proposent une alternative gagnante au moment de l'enquête publique et d'examiner les moyens de limiter cette probabilité. D'une part, le dispositif de concertation rend perceptibles les réactions des habitants et réduit donc l'imprévisibilité de leur comportement au moment de l'enquête publique ; d'autre part, il est l'occasion d'anticiper les comportements hostiles en les contrecarrant par la mise en œuvre d'une stratégie d'action dont les deux extrêmes consistent soit à réintégrer tout ou partie des oppositions au processus de conception, soit à « allumer des contre-feux » en orchestrant des contre-pouvoirs parmi les habitants. Evidemment, la première démarche vise à convaincre, notamment via le concours du Getas, de la CTS et des techniciens, en présentant une argumentation objectivée des choix retenus. Symétriquement, les réactions riveraines, constituent un critère d'évaluation et de validation des choix préalablement conçus.

Organiser une concertation publique c'est donc structurer un dispositif privilégié pour avoir prise sur les réactions riveraines et, partant, sur les commissaires enquêteurs et la DUP. Cela signifie encore que le caractère instable, ou variable, de la situation de conception ne tient pas seulement à la contingence des compromis techniques mais également à la variabilité des réactions des riverains. L'instabilité sociale de la situation de projet concentre, avec les commissaires enquêteurs, l'essentiel de l'incertitude associée au contexte d'action et devient, en retour, objet d'actions.

### ***Les coûts et les délais : les plus grands dénominateurs communs***

A plusieurs reprises déjà on a pu constater l'omniprésence des paramètres de coûts et de délais. Certes, les finalités initiales les énoncent comme des prescriptions incontournables et en font deux autres composantes déterminantes de la situation ; il a cependant été frappant de constater à quel point les acteurs intègrent effectivement ces deux variables, et plus encore celle de la temporalité, comme un registre d'explicitation des objectifs, enjeux, contraintes du projet et de leur intervention dans le processus de conception. Ces considérations amènent à envisager les coûts et les délais comme les plus grands dénominateurs communs : principes d'action partagés, ils jouent un rôle important en regard de la convergence du projet.

D'une part, ils contribuent d'emblée à forger une image de ce vers quoi le projet doit tendre et à structurer une représentation commune. Il faut s'arrêter un instant sur cette idée de « représentation commune ». Il ne s'agit pas de dire que tous les protagonistes partageraient la même vision d'un projet de tramway – ce que l'enquête ne permet pas du tout d'envisager. De la même manière, l'idée qu'une des dimensions du projet consisterait à construire une vision commune ou un consensus sur les objectifs n'est jamais effleurée. Beaucoup plus simplement, les critères de coûts et de délais correspondent à des injonctions de l'autorité politique auxquelles le travail des uns et des autres est soumis et, autre dimension de taille, pour le Getas comme pour la CTS, ces contraintes temporelles et financières sont contractualisées. C'est en ce sens qu'il y a structuration d'une communauté d'objectifs et, s'il y a représentation commune du projet, alors c'est bien en regard des coûts et des délais de mise en service.

D'autre part, et précisément pour cette raison, les coûts et les délais interviennent comme des règles d'action entre les différents acteurs et, ce faisant, participent de l'arbitrage des conflits et de la hiérarchisation des problèmes et enjeux prioritaires. Par conséquent, s'ils constituent deux des enjeux de la finalisation du projet, ils deviennent une ressource importante de son pilotage et participent à la convergence du projet en intervenant comme des éléments de régulation et en introduisant des éléments de stabilité dans un processus de conception fort instable. C'est le dernier levier d'action mobilisé par la Ditram que l'on peut identifier (ce qui ne signifie pas exhaustivité dans la mise à jour des leviers d'action).

## Conclusion

L'analyse des dispositifs et instruments du pilotage du projet conduit à dégager trois grands types d'enseignements.

Le premier met en évidence que l'on rencontre, avec la ligne B, un mode de pilotage « polycéphale » ou « décentralisé » : il distribue la gestion de la convergence du projet en mutualisant la « conversation avec la situation » et en déléguant la régulation des conflits entre plusieurs dispositifs spécifiquement constitués pour le projet. Chacun de ces dispositifs réunit des groupes d'acteurs qui se distinguent par le périmètre d'action dont ils ont la responsabilité.

- Le comité de pilotage politique, réunit les élus dont les communes sont impliquées par l'implantation de la ligne et qui détiennent, indépendamment de la CUS, un important pouvoir de décision sur leur ban communal respectif. Le comité de pilotage organise ainsi une transversalité entre les décideurs. Il gère la convergence entre les élus dont le territoire est directement concerné par la ligne à construire, d'une part, et la convergence entre le projet de ligne et le projet de territoire, d'autre part.
- Le comité de pilotage technique, le Getas et la CTS constituent des dispositifs emboîtés qui gèrent la convergence sur les paramètres techniques de la conception de la ligne. Ils procèdent d'un fonctionnement de type concourant en réunissant, dès le lancement du projet et jusqu'à son aboutissement, les expertises impliquées par le cycle de vie de l'ouvrage depuis les experts des « règles de l'art des infrastructures » jusqu'à l'exploitant de la ligne et les services de la CUS en charge de l'entretien des espaces verts. C'est ici que se joue la négociation des compromis techniques.
- La Ditrax ou direction de projet structure et anime les échanges entre le comité de pilotage technique et le comité de pilotage politique. Elle gère la convergence entre les paramètres techniques, sociaux et politiques de la conception et de la décision. Elle est ainsi chargée de veiller à l'optimum global du projet.

Ces éléments d'analyse montrent aussi que la direction de projet n'est qu'un dispositif parmi d'autres et que réduire le pilotage du projet à un acteur désigné pour être la « direction de projet » reviendrait à surévaluer sa position et serait réducteur des mécanismes concrètement mis en œuvre. Elle représente la finalisation du processus d'élaboration mais l'exercice de cette mission est inséparable des autres dispositifs de convergence.

Le deuxième point à soulever concerne les modes de régulation. On peut en relever cinq qui, à défaut de prétendre à l'exhaustivité, reflètent la diversité des instruments de réduction des risques de non progression et de remise en cause tardive.

- La régulation par le politique : les ressources de légitimité du politique qui l'autorisent à énoncer des prescriptions et des arbitrages de type autoritaire sur les finalités du projet constituent un instrument majeur pour faire avancer le projet. Dans une situation où le projet est placé sous le signe du compte à rebours et où les imprévus de la conception et les difficultés à établir des compromis techniques entre concepteurs se traduisent par des situations d'indécidabilité susceptibles d'enrayer la machine, l'intervention même du politique augmente la capacité à faire progresser le projet. Non seulement il valide les compromis opérés au niveau du comité de pilotage technique mais il intervient, en cas de blocage, pour désigner les images crédibles sur lesquelles les concepteurs doivent focaliser leur attention. Ce mode d'intervention est essentiel en regard de la dynamique des activités de conception. Cela explique par exemple les stratégies de substitution des déterminants techniques par des déterminants politiques qui reviennent à déplacer le projet de la sphère technique vers la sphère politique.
- La régulation par le territoire et par les enjeux territoriaux : cette dimension de la régulation est certes inséparable de la régulation politique, les élus représentant les décideurs sur les finalités territoriales du projet. Elle procède cependant d'une dynamique propre intéressante à soulever. On observe en effet qu'un des moyens mobilisés pour débloquent les crises de conception passe par une interaction entre le projet de ligne et le projet de territoire. Trois procédés différents sont repérables. Soit, les enjeux territoriaux sont mobilisés pour légitimer l'introduction de nouveaux paramètres de conception, à l'image de ce que l'on a pu voir avec la définition de l'axe Mendès France comme un axe « tracé social ». Soit, inversement, on assiste à une inflexion des finalités territoriales du projet et du projet de territoire. Soit, comme à l'occasion de l'évolution de l'axe Mendès France sous l'impulsion du maire d'Hoenheim, les caractéristiques territoriales sont instrumentalisées pour faire évoluer le projet et, là encore, autorisent à débloquent la situation.
- La régulation par les coûts et les délais : il ressort clairement que les coûts et plus manifestement encore les délais, pour être des enjeux du passage à l'acte, constituent un autre instrument dans la régulation des compromis. Paramètres invariables et non négociables, ils ont également la particularité d'être contractualisés auprès des deux groupes d'acteurs qui représentent deux lieux majeurs de l'élaboration et de la régulation des compromis techniques.
- La régulation par la coordination sur les interfaces techniques jugés les plus névralgiques : le contrat de maîtrise d'œuvre du Getas qui a la singularité de constituer un groupement d'ingénieries intégrées qui partagent les responsabilités contractuelles sur les coûts, les



délais et les spécifications techniques d'une part, et le contrat de concession et de délégation de maîtrise d'ouvrage de la construction de la ligne de la CTS d'autre part, constituent un autre instrument clé de la régulation des conflits. Ils formalisent en effet l'intégration des registres d'action affectés aux interfaces techniques jugées les plus névralgiques, i.e. celles qui sont simultanément perçues comme les plus conflictuelles et les plus stratégiques pour le succès du projet.

- La régulation par la concertation publique : le caractère instable, ou variable, de la situation de conception ne tient pas seulement à la contingence des compromis techniques mais également à la variabilité des réactions des riverains. Si le dispositif de concertation publique permet de rendre perceptibles les réactions des habitants et de réduire l'imprévisibilité de leur comportement au moment de l'enquête publique, dans le même temps ces réactions interviennent comme épreuve de validation ou d'évaluation des compromis préalablement élaborés et, ce faisant, peuvent jouer un rôle de régulation des conflits au nom des enjeux de l'enquête publique.

Le troisième enseignement à retenir consiste à souligner que ces modes d'organisation et de régulation de l'action sont indissociables de la visibilité de l'itinéraire de concrétisation qui autorise une connaissance et une analyse préalables des enjeux et conditions du passage des intentions aux réalisations. C'est en effet cette visibilité qui permet d'identifier dès le lancement du projet les registres d'action à intégrer, les expertises compétentes sur ces registres d'action, les risques à mettre sous contrôle et leur origine, les sous-ensembles techniques de l'ouvrage, le déploiement temporel d'ensemble du projet et ses jalons critiques, bref autant d'éléments sur lesquels reposent précisément les logiques du pilotage du projet et les modes d'organisation et de régulation mis en place pour structurer ce pilotage.

En allant maintenant examiner ce qui se passe à Montpellier avec l'élaboration du projet Odysseum, on va voir que cette connaissance préalable constitue une singularité strasbourgeoise et l'on prendra davantage la mesure de l'importance de la visibilité de l'itinéraire de concrétisation pour comprendre le processus d'élaboration et ses mécanismes.

***LE PROJET ODYSSEUM A MONTPELLIER***

---



## **GLOSSAIRE**

CELR : Caisse d'Epargne du Languedoc-Roussillon

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

CDEC : Commission Départementale d'Equipe ment Commercial

CNEC : Commission Nationale d'Equipe ment Commercial

DAP : Direction de l'Aménagement et de la Programmation (Ville de Montpellier)

DUP : Direction de l'Urbanisme Opérationnel (Ville de Montpellier)

POS : Plan d'Occupation des Sols

SEM : Société d'Economie Mixte

SERM : Société d'Equipe ment de la Région Montpelliéraine

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté



## Préambule

Au début des années 1970, Montpellier n'est encore qu'une ville de second ordre du sud de la France. Depuis, elle a réussi à se forger une nouvelle image de marque magnifiée par des slogans tels que « Montpellier la surdouée » ou « Montpellier, la ville qui réalise ses rêves ». Par delà ces pratiques de marketing urbain dont Montpellier se fait la championne, il faut dire que croissance économique et démographique sont au rendez-vous. Elles ont pour corollaire une urbanisation surprenante pour une ville de cette taille qui prend, depuis plus de vingt ans, l'allure d'un chantier permanent. Echappant en grande partie à la problématique du renouvellement urbain qui domine l'urbanisme contemporain, Montpellier se distingue ainsi dans le paysage français par un urbanisme de croissance et la réalisation d'extensions de grande envergure, composantes phares du renouveau montpelliérain.

Ce développement n'a rien de naturel et n'est pas le fruit du hasard. Il résulte en partie de l'action et des financements de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Il est également fortement associé à l'équipe municipale. Impossible en effet de parler du Montpellier actuel sans référence à Georges Frêche, maire de la ville depuis 1977. Dès 1978, il s'engage dans une politique affirmée de développement et de modernisation avec, pour premiers mots d'ordre, la volonté de doter Montpellier d'une image dynamique, innovante et conquérante. La politique d'urbanisme sera un vecteur majeur de ce développement volontariste et contribuera à faire de Montpellier une des villes pionnières dans la mise en œuvre de stratégies de compétitivité territoriale. Le projet d'Odysseum s'inscrit dans la droite ligne de ce projet de ville dont il veut constituer une nouvelle pièce maîtresse. Et, si l'on a souligné combien les acteurs strasbourgeois insistent sur les éléments contextuels pour rendre compte de leurs pratiques, ce constat est encore plus frappant à Montpellier : la compréhension d'Odysseum est indissociable de son contexte politique et socio-économique comme des pratiques, stratégies et partis pris d'aménagement urbain en cours depuis 1977.

Initié à partir de 1995 et, en 2004, toujours en cours de réalisation, Odysseum<sup>87</sup> est un complexe ludico-commercial d'un nouveau type, symbolique de l'univers des loisirs urbains et du *fun shopping*. Conçu pour couvrir un rayonnement supra-régional, desservi par le tramway,

---

<sup>87</sup> Le projet n'est baptisé Odysseum que fin 1998 ; par commodité, on conviendra d'utiliser cette appellation dès 1995.

pensé comme un quartier à part entière, Odysseum veut prendre le rang d'une nouvelle centralité urbaine. En rupture avec les modèles commerciaux existants, il privilégie un urbanisme de rues et de places, mêle capitaux publics et privés et doit intégrer, sur un même site de près de 50 ha. des activités urbaines habituellement cloisonnées :

- un pôle typiquement commercial, composé d'un hypermarché Casino, d'une galerie commerciale et de moyennes et grandes surfaces parmi lesquelles Ikéa et Décathlon font figure de locomotives ;
- un pôle « restaurants, bars et brasseries à thèmes » ;
- un pôle « équipements de loisirs » (Multiplexe Gaumont doté d'une salle dynamique et d'une salle Imax, patinoire, planétarium, aquarium, bowling, piste pour roller, centre de remise en forme...).

En 2003, le cinéma, la patinoire, le planétarium et le tramway sont en service et une partie du pôle « restauration » est en construction ; en 2004 plusieurs bars et restaurants sont fonctionnels ou en voie de l'être et Ikéa est en construction ; un aquarium devrait être inauguré en 2006 et le permis de construire de plusieurs autres équipements de loisirs (centre de balnéothérapie, complexe dédié à la musique et à la danse, roller-dôme, bowling et karting, hôtel 3 étoiles) devrait être déposé au cours du dernier trimestre 2004. Hormis Ikéa, le pôle commercial a été considérablement retardé par un conflit virulent avec les commerçants locaux, un nouveau passage auprès de la Commission Départementale d'Equipeement Commercial est prévu pour la fin du premier trimestre 2005. Sur un plan financier, l'ensemble du projet est estimé à un investissement de 300 M d'euros (valeur 2004)<sup>88</sup>.

Dans la continuité des pratiques habituelles, ce projet, lancé par la municipalité, a été confié à la SERM, Société d'Equipeement de la Région Montpelliéraine, opérateur majeur du développement de la ville. Initialement missionnée pour une mission classique d'aménageur la SERM va, contre toute attente, devoir endosser un rôle de concepteur pour élaborer le concept et le programme du projet. Elle va également mettre au point son montage juridique et financier, dispositif central de pilotage. Bien que cette dimension relève de ses attributions traditionnelles on verra que, pour conjuguer objectifs politiques et concrétisation du projet, la SERM se retrouve contrainte d'imaginer un dispositif atypique. L'essentiel des études de programmation et des options urbanistiques et architecturales sont ainsi réalisées dans le cadre d'une société – Geodem – spécialement créée par la SERM avec le partenariat financier de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et de la Caisse d'Epargne du Languedoc-Roussillon (CELR). La SERM sollicite également l'assistance technique de CDCités, filiale de la CDC

---

<sup>88</sup> *Les Echos*, 27/04/2004, n° 19145 ; *Le Figaro Economie*, 08/04/2004, n° 18560.

spécialisée dans la programmation des centres commerciaux. En cours d'études, Tertial, autre filiale de la CDC spécialisée dans la construction d'immobilier tertiaire et commercial se positionne en tant que promoteur du projet tandis que la CELR (Caisse d'Epargne du Languedoc-Roussillon) se déclare futur investisseur à hauteur de 30%. Puis, en fin d'études, une fois le projet finalisé et approuvé par le Conseil Municipal, une consultation internationale d'investisseurs désignera le groupe Klépierre pour les 70% restants et sa filiale Ségécé pour l'exploitation du complexe. Parmi les acteurs privés figurent également différentes enseignes avec lesquelles la SERM va engager des échanges peu ordinaires.

Outre CDCités, les autres prestataires jugés importants sont représentés par une agence d'architecture anglo-saxonne, Design International, qui assure la mission d'architecte-urbaniste en chef de la ZAC et un cabinet d'urbanisme commercial. Une équipe de paysagistes, des bureaux d'études marketing, des spécialistes de la programmation d'équipements complètent, mais de manière secondaire, le noyau dur des expertises mobilisées dans le cadre de la phase amont. Ces acteurs interviennent directement dans le projet. Il faut y ajouter les commerçants locaux. Résolument opposés au projet, leur comportement va avoir une influence considérable sur son élaboration et son devenir.

Ces éléments de cadrage explicités, reste à apporter trois précisions. Premièrement, dans la perspective de cette recherche, le repérage empirique conduit à focaliser l'attention sur l'activité de la SERM : elle occupe, dans le cadre d'Odysseum, une place centrale qui va de la mise au point d'un concept urbain nouveau à la représentation des objectifs de la collectivité publique auprès des interlocuteurs privés. Elle représente la direction de projet et cumule une fonction de concepteur et d'opérateur direct d'Odysseum. Parmi le personnel de la SERM, l'équipe projet se compose du directeur général, du directeur de l'aménagement et d'un chargé de projet spécifiquement affecté au projet. C'est de leur travail dont on parlera lorsque l'on parlera de la SERM. Deuxièmement, ces premiers éléments d'information sur le projet indiquent déjà qu'élaborer Odysseum c'est définir, conjointement, un concept, un programme, une forme et un montage juridique et financier. Dans les termes du management de projet cela signifie que, contrairement au cas strasbourgeois, on rencontre ici une situation dans laquelle il s'agit d'élaborer, simultanément, le « produit » et son processus de production. Troisièmement, Odysseum ne devrait pas aboutir avant 2010 alors que l'enquête empirique a été menée jusqu'en juin 2001. L'analyse est donc construite sur la base des matériaux recueillis à cette date et les éléments de programme et de chiffrage utilisés sont valides pour la période mentionnée. Le projet est en effet soumis à des aléas juridiques susceptibles de bousculer ces données. De la même façon, et pour la même raison, certaines composantes du montage sont encore, au moment de l'enquête, à l'état de projet et ne deviendront effectives qu'avec



l'avancement opérationnel du centre commercial. Cependant, l'éventualité de telles modifications ne remet pas en question l'analyse du processus d'élaboration qui couvre les années 1995-2001. Malgré ces restrictions liées à la temporalité du projet (et assez incontournables dès que l'on veut s'intéresser à un projet d'aménagement urbain de ce type), la période considérée couvre la phase qui va jusqu'aux étapes administratives qui autorisent le projet et en figent les lignes directrices. Cela permet de placer l'analyse au même niveau que celle menée pour le tramway. On verra cependant que cette production réglementaire d'irréversibilité, pour être un enjeu de l'élaboration, n'en prend pas moins une valeur beaucoup plus relative que celle escomptée.

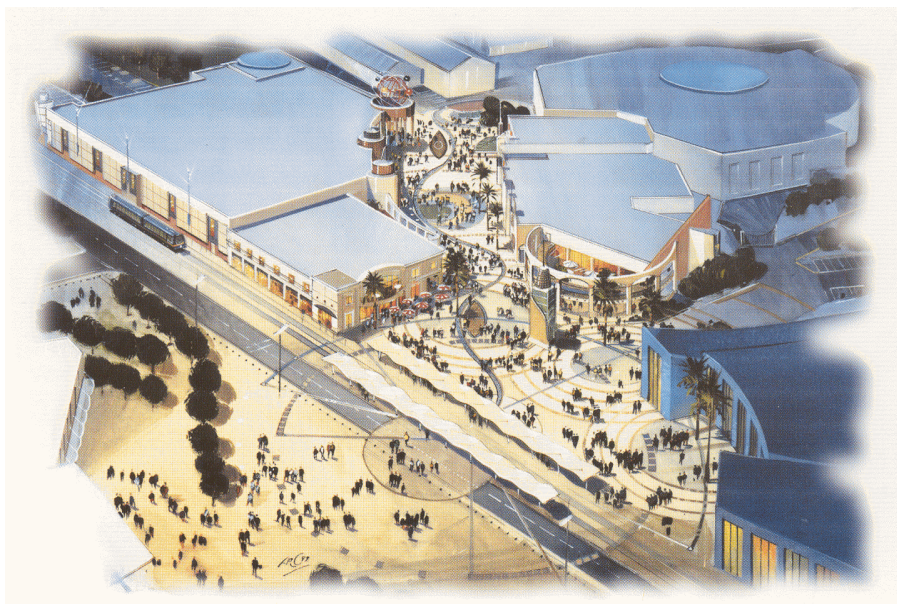
L'analyse procédera en retraçant l'histoire d'Odysseum entre 1995 et 2001. Elle montrera comment activité de conception, pilotage et situation de projet s'imbriquent et interagissent étroitement. En outre, ces trois volets de l'élaboration connaissent, avec l'avancement du projet, des évolutions significatives. Le recours au récit permet de rendre compte de cette double dynamique. Il est cependant impossible de prétendre à une quelconque exhaustivité. D'une part, une telle démarche n'est pas rendue possible par la méthode d'enquête. D'autre part, et cela est tout aussi important, un exposé qui voudrait remplir simultanément une condition d'exhaustivité et de rigueur chronologique se heurterait rapidement à la dynamique du projet. Les différentes composantes de l'élaboration se déroulent en effet dans le même temps, s'imbriquent et progressent ensemble. Cette caractéristique interdit de lire et de rendre compte du projet au travers d'imputations causales et linéaires strictement identifiables. Qui plus est, une telle attitude reviendrait à passer outre la dynamique concrète d'élaboration. Il est cependant possible de repérer la chronologie de quelques moments clés et de les saisir comme des indicateurs du processus suivi en examinant en quoi ils sont précisément définis comme des moments clés. Dans ces conditions, le parti est de respecter le cheminement temporel du projet mais en dégagant, dans ce déroulement, les séquences qui scandent le déroulement de l'élaboration et ses rebondissements.

Dans la perspective qui vient d'être précisée il est alors possible de dégager quatre séquences principales dans l'élaboration d'Odysseum :

- La séquence de l'émergence du projet et de la formulation de la commande politique qui signe le lancement d'Odysseum.
- La séquence de la découverte des impasses qui se traduit par une rupture avec les modes de faire habituels.
- La séquence de la définition d'un nouveau concept urbain et de la détermination du processus de production du projet.

- La séquence de la finalisation du projet. Elle correspond, simultanément, aux premiers travaux et à la déclinaison opérationnelle du programme et des options urbanistiques et architecturales d'Odysseum.

**Figure 11 : Odysseum, illustrations**



Source : [WWW.serm-montpellier.fr](http://WWW.serm-montpellier.fr)

Le propos sera ainsi organisé en quatre temps :

- Le chapitre 7, « l'aménagement urbain, axe majeur de l'action publique locale et levier du projet de ville » porte sur l'explicitation des caractéristiques centrales de l'action publique locale, de la politique d'urbanisme et de la SERM, bras armé opérationnel de G. Frêche. Comme dans le cas strasbourgeois, la nécessité d'opérer un tel détour est un résultat empirique. La compréhension d'Odysseum est en effet inséparable de la compréhension des stratégies et des pratiques d'aménagement urbain ni de l'organisation du système d'action municipal mis en place par le maire de Montpellier. Ces dimensions contribuent à spécifier la situation de projet : elles jouent un rôle déterminant dans l'émergence d'Odysseum, les pratiques de la SERM et même dans les rebondissements que va connaître le cheminement du projet.
- Le chapitre 8, « Odysseum : conditions d'émergence et découverte de la situation de projet », couvrira les deux premières séquences. Il rendra compte de la manière dont ce nouveau projet émerge sur la scène montpelliéraine et des caractéristiques de la situation dans laquelle il est enclenché.
- Le chapitre 9, « L'élaboration d'Odysseum : concevoir un objet urbain inédit dans un contexte de résistances », couvrira les deux dernières séquences. Il montrera d'une part comment la SERM procède pour concevoir un nouveau concept urbain et le décliner en un programme opérationnel et il explicitera le contexte d'opposition et le régime d'innovation qui caractérisent l'élaboration. D'autre part, il montrera les modalités de finalisation du projet et mettra en évidence comment plusieurs dynamiques cohabitent dans le processus d'élaboration.
- Enfin, le chapitre 10, « les enjeux du pilotage : construire la faisabilité du projet et l'effectivité du parti pris d'aménagement », ne procédera plus sur le mode du récit mais formalisera le pilotage du projet. Trois dimensions centrales seront mises en évidence : le caractère centralisé du mode de pilotage ; sa vocation à agir sur la situation de projet, voire à la construire ; le caractère structurant de la construction des conditions du passage à l'acte.

L'ensemble de l'analyse s'efforcera de démontrer qu'élaborer Odysseum c'est découvrir et construire la situation d'élaboration comme l'itinéraire de concrétisation du projet. Cette particularité est à rechercher dans le fait que l'on rencontre, avec Odysseum, le cas d'un projet dans lequel il s'agit de générer, découvrir et assembler les pièces d'un objet urbain inédit. Cela a pour corollaire d'amener sur le devant de la scène la situation de conception innovante dans laquelle s'inscrit l'élaboration. C'est une dimension majeure du projet. D'une part, elle participe amplement à la compréhension des pratiques. D'autre part, elle illustre ce que peut recouvrir l'élaboration d'un projet dit innovant, les difficultés particulières posées par cette singularité et



les ressources mobilisées pour les surmonter. L'identification de cette caractéristique conditionne la compréhension de la démarche analysée. En raison des enjeux contemporains associés à l'innovation urbaine, le parti pris est de structurer la lecture du projet en accordant une attention privilégiée à cet angle d'analyse.

**Figure 12 : Plan masse Odysseum, 2004**





***CHAPITRE 7 - L'AMENAGEMENT URBAIN A MONTPELLIER, AXE  
MAJEUR DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET LEVIER DU PROJET DE  
VILLE***

---



## Introduction

Comme à Strasbourg, il a été frappant de constater l'importance du recours spontané à des éléments contextuels pour rendre compte de l'élaboration d'Odysseum. On peut les distinguer en deux catégories : ceux qui renvoient au contexte montpelliérain et à l'action publique locale et ceux qui prennent sens en regard du projet lui-même et vont s'insérer dans le déroulement de l'action. Ce chapitre a pour objectif d'explicitier le contexte et les modalités de l'action publique locale. Trois aspects dominant les propos. Le premier concerne le pouvoir politique local, leitmotiv permanent sur lequel insistent tous les protagonistes. Le deuxième fait de la croissance économique et démographique une argumentation et un atout essentiels du projet. Le dernier inscrit Odysseum dans la continuité du projet de ville, du projet d'urbanisme et de leurs outils. Ces dimensions participent à structurer la situation de projet et l'élaboration d'Odysseum. Dans le respect de la posture de recherche, il importe alors de les examiner pour comprendre en quoi elles constituent des déterminations du processus d'élaboration.

L'exposé procédera en trois temps. Il faudra d'abord expliciter les grands traits de l'action publique locale pour mettre à jour comment volontarisme politique et stratégie de compétitivité territoriale sont caractéristiques de la situation montpelliéraine. Cela conduira à examiner, successivement, la stabilité et le leadership du pouvoir politique, les fondements et les orientations du projet de ville puis les axes de développement économique parmi lesquels figure l'ambition de faire de Montpellier une destination touristique et de développer des activités de loisirs. Ensuite, l'analyse s'intéressera de plus près à la politique d'urbanisme, vecteur majeur du projet de ville. Après en avoir explicité les grandes lignes et exposé la politique foncière mise en place pour contribuer à la maîtrise de l'urbanisation, on s'arrêtera sur les opérations d'extension urbaine engagées depuis 1978 : Antigone et Port Marianne. Premier projet lancé par la municipalité Frêche, Antigone offre un support riche d'enseignements pour mettre à jour les modalités d'action urbaine qui se sont alors installées. Elles perdurent à la fin des années 1990 avec le grand projet d'aménagement de Port Marianne, décidé en 1988, et dont Odysseum est une composante. Enfin, on accordera une attention particulière à la SERM, opérateur privilégié de la mise en œuvre de la politique d'urbanisme. Véritable socle de la collectivité publique pour conduire le développement de son territoire, c'est une composante à part entière de l'organisation de l'action publique locale. La mission de direction de projet que la SERM va remplir dans le cadre d'Odysseum n'est pas indépendante des conditions plus générales dans lesquelles elle exerce son activité et des relations qu'elle entretient avec l'équipe



municipale. L'objectif sera ici de les examiner pour comprendre les pratiques observées dans le cas singulier d'Odysseum.

Cette première étape du travail permettra d'éclairer ce qui, dans l'organisation de l'action publique locale, le projet de ville, la politique d'urbanisme et les pratiques d'aménagement, participe de la structuration des orientations et du déroulement d'Odysseum. Antérieurs et indépendants du cas étudié, ces différents points représentent en effet des éléments centraux de compréhension de la conception, du pilotage et de la situation de projet. Ils demandent, par conséquent, d'être explicités.

Le choix des dimensions traitées dans ce chapitre est dicté par la posture méthodologique qui accorde la priorité aux éléments contextuels mis en avant par les acteurs eux-mêmes. Pour compléter les entretiens et conduire une analyse étoffée, il a été nécessaire de recourir à deux autres types de matériaux. Le premier se compose de documents techniques divers (cahiers des charges, plan du schéma d'urbanisation de l'Est...), de plaquettes de présentation d'opérations ou d'organismes, de dossiers ou d'articles de presse. Le second rassemble des données bibliographiques de seconde main parmi lesquelles un recours important au travail fort documenté de J. Dubois<sup>89</sup>. Portant sur l'étude comparée de deux opérations d'urbanisme, l'une à Aix en Provence et l'autre – Antigone – à Montpellier, il a tout particulièrement été mobilisé dans le cadre de ce chapitre pour les informations relatives au projet d'Antigone et à l'urbanisme à Montpellier. Les données empiriques utilisées pour traiter le cas de la SERM et ses relations avec la municipalité relèvent davantage de notre propre enquête et d'une étude réalisée antérieurement pour le compte du Club Ville et Aménagement<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> J. Dubois (1997).

<sup>90</sup> A. Bourdin, N. Arab-Rochette (1997).

## A. L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : LEADERSHIP POLITIQUE ET STRATEGIE DE COMPETITIVITE TERRITORIALE

### ***Pour comprendre Odysseum il faut remonter à la fin des années 1970***

« Pour comprendre le point de départ d'Odysseum, je vais être obligé de remonter à la fin des années 1980 voire fin des années 1970 parce qu'il se situe dans un projet d'aménagement d'ensemble. Montpellier, depuis quinze ans, a une progression démographique de près de 1% par an. La population étudiante continue à croître et Montpellier fait de plus en plus concurrence à la Côte d'Azur pour le troisième âge. [...] C'est vrai pour Montpellier et son agglomération et c'est vrai pour l'Hérault et le Languedoc-Roussillon. Deuxièmement, le développement de la technopole qui crée entre mille et deux milles emplois par an ces dernières années. Pour la plupart, ce sont de nouveaux arrivants qui occupent ces emplois, sachant qu'il s'agit surtout d'emplois tertiaires qualifiés. Troisièmement, il faut savoir que depuis le début des années 1980 la ville a mis en place un plan d'aménagement et de développement. Elle a d'abord engagé Antigone et, fin des années 1980, elle a engagé un plan d'aménagement et de développement de l'est de Montpellier, c'est Port Marianne. 400 hectares sur lesquels on a mis en place un plan d'urbanisation, un schéma directeur si on peut dire. Ce plan prévoyait l'accueil de logements, d'une université, d'équipements sportifs et culturels, des zones d'activités et un secteur commercial. Donc, dès la fin des années 1980 on trouve, dans Port Marianne, un secteur réservé pour un centre commercial et un secteur, qui avait été baptisé Héliopolis, pour des activités à dominante loisirs. Odysseum, le baptême date de 1998, mais l'idée d'un pôle de services et celle d'un pôle de loisirs étaient déjà affichées dans les plans de Port Marianne. Vous allez me dire que si on regarde les schémas directeurs des villes nouvelles de la région parisienne, ils sont mis en place puis sont révisés parce que les évolutions économiques, démographiques, politiques font que l'on donne des coups d'arrêt ou des coups d'accélérateur. En l'occurrence, ça a plutôt été des coups d'arrêts parce que les évolutions n'ont pas été celles escomptées. Je le dis d'autant plus facilement que j'y ai travaillé et que je connais bien les évolutions du SDRIF de 1965. Ici, on a eu le contre coup de la crise de 1992 avec une récession sur la commercialisation des logements mais le plan lui-même, qui a été repris dans les POS, est resté en place et se développe selon un rythme quasiment identique à celui qui était prévu. Pourquoi ? Parce que le schéma directeur n'a pas été remis en cause par les données économiques. Parce que c'est un des seuls endroits de Montpellier où il y a des terrains constructibles disponibles, c'est le résultat de la politique foncière mise en place depuis 1977 et qui a permis à la Ville de maîtriser les 2/3 de la surface de Port Marianne. Et puis, parce que le contexte politique n'a pas évolué non plus. C'est la même municipalité qui est en place depuis 1977 et donc pas de remise en cause du schéma directeur pour des raisons politiques » (DG SERM).

## 1 - Leadership territorial du pouvoir politique

En 1977, Georges Frêche, candidat de l'Union de la gauche, gagne la mairie de Montpellier ; en 2001, avec plus de 56% des voix au second tour, il est reconduit pour un cinquième mandat dans ses fonctions de premier magistrat. Cela se traduit par une stabilité politique dont l'importance tient, en regard de la conduite d'Odysseum, dans le fait qu'elle s'accompagne d'une stabilité des orientations stratégiques pour le développement de la ville et de la structuration d'un leadership politique synonyme d'une forte capacité décisionnelle et opérationnelle.

Souvent qualifié de « maire bâtisseur » et de « visionnaire » mais également de « féodal mégalomane », G. Frêche est une personnalité haute en couleurs. On aime ou on déteste mais aucune place à la demi-mesure : « l'imperator de Montpellier », « il n'y a qu'une seule chose qui puisse arrêter G. Frêche, c'est la mer », « une formidable machine à idées », « un règne sans partage »... tels sont les qualificatifs que l'on rencontre dans la presse locale et nationale. Ils traduisent la volonté – « formidable » pour les uns ou « sans partage » pour les autres – de marquer l'espace et les esprits et ils décrivent G. Frêche comme un leader, incontesté pour les uns et autoritaire pour les autres. Tous les protagonistes d'Odysseum, depuis le directeur général de la SERM jusqu'au directeur immobilier d'Ikea France en passant par le responsable d'un cabinet d'urbanisme commercial ne peuvent rendre compte d'Odysseum sans souligner spontanément et avec insistance la place fondamentale de G. Frêche. La stabilité politique et le « style Frêche » riment, à leurs yeux, avec lisibilité du contexte d'action et capacité à agir et sont évaluées comme des ressources de premier ordre pour la conduite du projet.

Cette tendance, d'ailleurs largement véhiculée par les médias et partagée par les acteurs locaux, à surdéterminer l'action publique par la personnalité du leader montpelliérain détient sans doute sa part de vérité. Elle ne doit pas faire oublier que la mise en œuvre de cette politique volontariste s'accompagne de la structuration d'un dispositif pour orienter et maîtriser l'action publique locale. Il équivaut à mettre en place un système d'action municipal<sup>91</sup> qui centralise les pouvoirs de décision dans les mains de G. Frêche. Cette capacité d'action s'appuie aussi sur la configuration territoriale montpelliéraine. Cette notion de « configuration

---

<sup>91</sup> Nous utilisons la notion de « système d'action municipal » selon la définition d'A. Mabileau et C. Sorbet qui, dans la perspective de la sociologie des organisations, caractérisent le système d'action municipal comme un ensemble structuré et organisé constitué par la collectivité locale : Mabileau A, Sorbet C. (eds.), (1989), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, p. 14.

territoriale », empruntée à E. Négrier (2001), permet d'intégrer les caractéristiques de la situation locale qui dépassent ce qu'il est communément appelé le « système Frêche » mais participent de l'explication de sa construction et, plus largement, de celle du leadership<sup>92</sup>. Dans le cadre de ce travail, l'objectif n'est pas de procéder à une analyse du leadership local mais d'en retenir les composantes significatives pour la suite du propos. L'attention est donc concentrée sur les aspects les plus directement liés à la capacité d'action de l'équipe dirigeante en matière de développement économique et d'urbanisme que l'enquête fait ressortir comme des déterminants importants d'Odysseum.

### ***Une mainmise de la collectivité locale sur l'aménagement urbain***

Dès la fin des années 1970, G. Frêche met en place un dispositif d'action qui centralise les pouvoirs de décision dans les mains du pouvoir politique local. C'est une caractéristique importante du gouvernement de la ville : G. Frêche est non seulement tout puissant au sein de la mairie mais il dirige et contrôle directement l'essentiel des organismes para-publics intervenant dans le champ de l'urbanisme. Il est également le dirigeant incontesté du District qui détient les prérogatives en matière de développement économique, de transport et d'assainissement sur le territoire des 15 communes qui s'y sont regroupées<sup>93</sup>. Ce contrôle direct de la municipalité sur le District et les principales structures opérationnelles de l'urbanisme constitue le premier élément du système Frêche. Il assure au maire de Montpellier une

---

<sup>92</sup> Pour une analyse du leadership montpelliérain nous renvoyons à l'article d'E. Négrier (2001) auquel nous empruntons la notion de « configuration territoriale ». Elle présente, selon nous, le double intérêt de dépersonnaliser le leadership et de ne pas le réduire au système d'action municipal compris comme l'organisation d'un dispositif d'action indépendant d'autres composantes locales. Analyser le leadership en terme de configuration territoriale revient ainsi à développer une approche des interactions et interdépendances entre différentes caractéristiques locales qu'il s'agit précisément d'identifier de manière empirique. « *La notion de configuration, telle que nous l'interprétons à partir d'Elias, ne se réduit pas à l'idée de contexte organisé (par le chercheur). Si elle est proche de notions comme celles de 'matrice institutionnelle' (...) ou de 'patrimoine relationnel' (...) qui ont aujourd'hui cours dans l'analyse qualitative de l'action publique territoriale, elle s'en détache par un regard particulier sur la dialectique du je et du nous, de l'individuel et du collectif. C'est en ce sens qu'elle est particulièrement appropriée à l'analyse du rapport entre leadership et territoire. La configuration territoriale montpelliéraine tient en trois aspects principaux : le premier concerne les variables socio-démographiques ; le second les variables de système et de personnel politique ; le troisième la nature des échanges politiques territoriaux* » p. 65.

<sup>93</sup> En 2001, une toute nouvelle Communauté d'Agglomération a été mise en place et succède au District en couvrant un territoire (32 communes) et des prérogatives plus larges (développement économique d'intérêt communautaire, aménagement de l'espace communautaire, transports urbains, politique de la ville d'intérêt communautaire, assainissement des eaux usées, équilibre social de l'habitat...). En théorie, sa constitution modifie l'organisation de l'action publique locale mais quoi qu'il en soit de l'effet de ces évolutions sur le système Frêche, elles sont postérieures à la période qui nous intéresse et sortent du contexte du projet étudié. Par conséquent, il n'en sera pas tenu compte ici. Par ailleurs, chaque fois que nous parlons d'agglomération, nous nous référons à la catégorie de découpage spatial de l'INSEE.

mainmise importante sur les décisions et les actions entreprises dans les domaines de l'économie et de l'urbanisme (Dubois, 1997).

Cette mainmise est renforcée par l'attribution des postes clés de la technostructure municipale ou districale et la distribution des mandats électifs entre les mains d'un petit groupe de fonctionnaires<sup>94</sup> et d'élus alignés sur la politique de G. Frêche (Négrier, 2001). Le même type de fonctionnement est constaté auprès des responsables de différents secteurs d'activités (culture, université...) hors technostructure. Se dégage ainsi « *dans le gouvernement montpelliérain, une division très claire des responsabilités au sein des fidèles* » (ibid. p. 72). Dernière précision d'importance, ce fonctionnement se traduit aussi par la garantie d'une majorité au sein du conseil municipal et districale, ultimes instances décisionnelles (ibid. p. 74).

J. Dubois, dans son étude comparée du projet Sextius-Mirabeau à Aix en Provence et du projet Antigone, première opération d'urbanisme lancée par la municipalité montpelliéraine, montre ainsi que là où à « *Aix en Provence [...] on peut compter, au lendemain du concours, vingt-cinq partenaires pour la Ville. Encore ce décompte ne tient-il pas compte des différents services techniques de la Ville, de ses partenaires dans le capital de la SEMEVA ou du rôle particulier joué par tel et tel élu. A Montpellier, du fait de la volonté du maire de piloter directement l'opération, le nombre d'acteurs a été considérablement réduit. Le contrôle permanent exercé par le maire sur la Sem et sur l'architecte, à travers une petite équipe municipale, fait d'Antigone, au contraire, un projet très personnel* » (Dubois, 1997, p. 104). Cette manière d'opérer, analysée sur la décennie quatre vingt, reste valide à la fin des années 1990 et il importe de retenir, qu'à Montpellier, intervention urbaine rime avec contrôle de la collectivité publique et organisation des actions autour d'un petit groupe de fidèles formant un comité restreint de décision.

### ***Structuration d'une capacité d'expertise interne***

Une autre dimension du système Frêche concerne la capacité d'expertise de ses équipes, variable que les travaux en sciences politiques consacrés à l'analyse du leadership local font ressortir comme une dimension importante (Cadiou, 2001). Au lendemain des élections de 1977 elle compte, à Montpellier, parmi les préoccupations prioritaires. Initialement, la volonté de consolider l'indépendance de la nouvelle municipalité vis à vis de l'Etat joue un rôle moteur dans la structuration de compétences techniques autonomes. Face au quasi monopole des tâches de conception et de planification des fonctionnaires d'Etat dotés de moyens d'études

---

<sup>94</sup> La majorité des premiers cadres municipaux sont ainsi issus d'un groupe de réflexion mis en place en 1975, à l'initiative de G. Frêche, pour préparer la première campagne électorale (Dubois, 1997).

importants, le nouveau maire va s'efforcer de déployer son propre appareillage. A compter du second mandat, dans un contexte où la décentralisation est actée et s'accompagne d'un élargissement du champ des interventions publiques locales, cet appareillage va continuer à s'enrichir. Il se traduit par la constitution et la mobilisation d'un potentiel technique très fort devenu « *sans comparaison avec les moyens existants en DDE* » (Amphoux, 1994, p. 49) et que l'on retrouve notamment, parmi les services de la Ville, au niveau de la Direction de l'Aménagement et de la Programmation (DAP) et de la Direction de l'Urbanisme Opérationnel (DUP) (Dubois, 1997, pp. 180-182). La DAP élabore les plans d'urbanisation et leur programmation opérationnelle ; prend en charge la connaissance sur la ville et la réflexion de niveau prospectif ; assure une fonction d'observatoire urbain ; recueille et produit tout un ensemble de connaissances territorialisées jouant ainsi le rôle assumé ailleurs par les agences d'urbanisme. La mission de la DUP est plus opérationnelle : elle s'occupe du droit du sol, instruit les permis de construire, pilote de petites opérations d'aménagement en régie directe... à l'image de ce que l'on retrouve plus classiquement dans les autres villes. Il faut y ajouter les universitaires montpelliérains membres de l'équipe municipale et rappeler que R. Dugrand, délégué à l'urbanisme, est l'ancien directeur du Laboratoire de Géographie Urbaine de la faculté des Lettres de Montpellier où il avait conduit et piloté tout un ensemble de travaux sur la situation et l'aménagement de la ville. Membre de la première heure de l'équipe Frêche, R. Dugrand sera d'abord adjoint au maire délégué à l'urbanisme et aux grands travaux avant de devenir premier adjoint conservant sa délégation à l'urbanisme. Après vingt quatre ans de service, il quitte ses fonctions fin 2001. L'énonciation des orientations et le contrôle de leur mise en œuvre sont ainsi exercés, en tandem, par G. Frêche et R. Dugrand. Enfin, le personnel qualifié de la SERM, sur laquelle on s'étendra davantage un peu plus bas, participe de la structuration de ces compétences.

Au delà de ce système d'action municipal, le leadership et son exercice s'appuient également sur plusieurs caractéristiques de la situation locale. Elles seront ici abordées en s'attachant aux relations entretenues avec la société locale – habitants, acteurs économiques et opposition – pour l'essentiel.

### ***La société locale comme ressource du leadership et de la capacité d'action***

Une des caractéristiques clés de Montpellier vient de la transformation importante et permanente du tissu social dont seulement 15% est représenté par un montpelliérain de souche (Négrier, 2001). Ainsi, « *les nouvelles populations sont, dans leur grande masse, issues du territoire français, plus diplômées que la moyenne, jeunes, sans attache locale préexistante. Leur rapport à la politique ne subit donc pas, contrairement aux populations installées, le poids des réseaux, des traditions communautaires [...] Leur comportement politique [...] est donc a*

*priori largement plus sensible à la personnalité qu'ils apprennent d'abord à connaître : le maire* » (ibid., 2001, p. 66). G. Frêche, qui intègre totalement cette spécificité dans ses stratégies, l'a bien compris. D'une part, le profil des nouveaux montpelliérains fait l'objet d'une observation et d'une analyse sans cesse renouvelées. Un des moteurs de la politique culturelle et de la politique d'urbanisme est d'ailleurs de satisfaire mais aussi de continuer à attirer des populations jeunes, diplômées, consommatrices de culture et de loisirs, soucieuses de leur cadre de vie. D'autre part, et cette fois dans des perspectives plus directement électoralistes, G. Frêche prend soin de médiatiser son action auprès des habitants à grand renfort de publicité et de campagnes de communication qui sont la principale forme de ce que les élus montpelliérains présentent comme le signe d'une gestion transparente de la cité (Dubois, 1997). Derrière ce discours, il s'agit de publiciser le dynamisme de l'équipe municipale et de conquérir l'adhésion des montpelliérains, particulièrement en misant sur les nouvelles cohortes de populations qui arrivent chaque année ; stratégie qui, au vu des municipales qui se succèdent depuis 1977, semble effectivement payante.

Cette situation réduit l'incertitude sur les risques électoraux et participe de la capacité d'action tant valorisée dans les témoignages recueillis. Capacité d'action qui, de ce point de vue, est d'autant plus grande que l'opposition politique locale « *apparaît fragmentée entre différentes fractions, dont les dirigeants [...] s'échinent à articuler un contre-discours urbain face à un maire qui franchit allègrement tous les clivages symboliques [...] [et dont] la surface politique déborde en pratique largement sa propre identité partisane, jusqu'à priver de lisibilité le positionnement de ses adversaires* » (Négrier, 2001, p. 67). En somme, les caractéristiques démographiques, la stratégie de miser sur les nouvelles cohortes de population, la fragmentation et l'inefficacité des adversaires politiques, permettent à G. Frêche de disposer d'une confortable marge de liberté en regard des risques électoraux. C'est une autre composante de sa capacité d'action.

Dans un autre registre, que G. Frêche cherche, dès son premier mandat, à s'entourer d'un soutien populaire est également analysé comme une ressource pour lui permettre de se dispenser de celui des groupes intermédiaires représentants de la société civile (Dubois, 1997), au premier rang desquels la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI). Compte-tenu de la faible industrialisation de Montpellier, la CCI se fait surtout le porte-parole des intérêts des commerçants locaux et, à l'instar de la plupart des autres CCI, n'est pas en mesure d'argumenter d'une représentativité du milieu économique en raison des faibles taux de participation aux élections consulaires. Elle ne capte guère, non plus, les secteurs d'activité de type technologique (Négrier, 2001) sur lesquels est précisément axée la stratégie de développement économique impulsée par le District. Par ailleurs, G. Frêche et son entourage

immédiat entretiennent des relations directes et privilégiées avec les professionnels du BTP et les grands groupes de la construction et des services urbains (Négrier, 2001). Au-delà de ce secteur économique, la Ville et le District, ce qui revient à dire G. Frêche, se sont également institués comme les interlocuteurs incontournables des nouveaux entrepreneurs qui veulent accéder au territoire montpelliérain au point d'avoir « *priver d'espace social, l'institution représentative des intérêts industriels et commerciaux, la CCI* » (ibid., p. 70). Ce mode de fonctionnement participe lui aussi des ressources du leadership, faisant de G. Frêche et de ses fidèles les acteurs des décisions qui engagent le développement économique, l'emploi, l'attribution du foncier pour l'implantation d'entreprises, la promotion immobilière, les transports, quitte à se construire dans l'opposition et le conflit avec la CCI. Cette situation nourrit des rancunes et des griefs tenaces de la part de l'institution représentative des intérêts privés locaux. Ils sont renforcés par une critique violente de la politique d'urbanisme que la CCI estime se poursuivre au détriment du centre ancien où est concentrée une bonne part de l'activité commerciale. Les relations avec la CCI vont ainsi aller se dégradant jusqu'à atteindre une situation d'une rare intensité conflictuelle à l'occasion d'Odysseum.

En conclusion, on retiendra de cette explication sommaire que le « système Frêche » se caractérise par une capacité à prendre des risques électoraux ; un volontarisme politique devenu légendaire, souvent contesté pour autoritarisme et nourrissant une culture certaine du conflit ; une sélection rigoureuse des acteurs partie prenante du comité restreint de décision et la mise en place d'un fonctionnement intégré des équipes. Cette capacité d'action et ce leadership, pour être contestés et critiqués avec virulence, n'en demeurent pas moins confortablement installés à l'échelle locale. D'une part, en misant sur l'électorat des nouvelles cohortes de montpelliérains et sur l'inefficacité de l'opposition politique locale ; d'autre part en s'appuyant sur un système d'action municipal intégré et structuré autour d'un groupe de fidèles et d'équipes qualifiées. On va voir que cette capacité d'action prend également appui sur une croissance démographique et économique que la politique urbaine cherche à favoriser et à organiser. Le mode de gouvernement centralisateur et autoritaire de G. Frêche s'accompagne ainsi de la mise en œuvre d'une politique urbaine placée au service d'un projet de ville ambitieux qui veut faire accéder Montpellier au rang de métropole de l'Europe de Sud.



## 2 - Mythe et réalité pour un projet de ville ambitieux

### ***La métropolisation et la croissance démographique au fondement du projet de ville***

Le Montpellier médiéval est une ville florissante, orientée vers la mer et le négoce maritime, fière du prestige de son université parmi les plus renommées d'Europe. Au 18<sup>ème</sup> siècle, capitale provinciale qui administre le Languedoc, elle se tourne vers le Nord et les vignes qui vont devenir sa principale ressource avant que la régression de ce marché ne provoque l'essoufflement du développement montpelliérain. A l'aube du 20<sup>ème</sup> siècle Montpellier, qui a laissé passer le train de la révolution industrielle et sinistrée par la crise viticole, fait figure de petite ville endormie dans ses vignes. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, elle occupe le 25<sup>ème</sup> rang des villes françaises, son passé prestigieux appartient à l'histoire et il faudra attendre la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle pour voir les premiers signes d'un nouvel essor économique (Cholvy, 1995). Depuis la Libération et jusqu'aux années 1970, le développement de Montpellier est alors largement impulsé par l'action de l'Etat gaullien en matière d'aménagement du territoire : d'abord consacrée capitale administrative du Languedoc-Roussillon en 1958 puis métropole d'équilibre, Montpellier bénéficiera également de la politique nationale de reconversion destinée à favoriser l'implantation d'entreprises. Elle se soldera notamment par l'installation d'IBM annoncée comme la locomotive du renouveau économique. Montpellier passe ainsi de modeste ville universitaire de province au statut de capitale régionale avant d'afficher, avec G. Frêche, l'ambition d'une métropole de l'Europe du Sud capable de rivaliser avec Lyon, Marseille et Barcelone. Cette ambition fera de Montpellier une des villes pionnières des nouvelles stratégies de concurrence interurbaine et du mouvement amorcé à la fin des années 1970 qui veut que tout maire urbain digne de ce nom se doit de faire preuve d'une capacité entrepreneuriale.

Le challenge de la métropolisation et de la compétitivité territoriale est donc lancé. Il restera un objectif intangible et sera au fondement du projet de ville. Enonçant les enjeux stratégiques pour le long terme, le projet de ville, clairement différencié du projet d'urbanisme, est exprimé de manière simple autour de quelques mots clés dont la stabilité n'a d'égale que la longévité du leader montpelliérain : faire de Montpellier une métropole méditerranéenne, charnière entre le Sud et le Nord, emblématique d'une capacité à innover, à entreprendre et à attirer populations et entreprises.

En face de ce projet de ville, une poussée démographique impressionnante. Elle démarre dès le milieu du 19<sup>ème</sup> puis stagnera quelque peu avant de connaître une véritable explosion au lendemain de la Libération. Entre 1962 et 1975, Montpellier détient le record national

d'expansion des villes de plus de 100.000 habitants et, à la fin des années 1970, elle est comme beaucoup d'autres capitales régionales confrontée à de graves problèmes de croissance qu'il s'agit de prendre en charge et qui restent d'actualité. 22<sup>ème</sup> ville française en 1962, 10<sup>ème</sup> en 1982, Montpellier s'est hissée, avec 225.000 habitants en 1999, au 8<sup>ème</sup> rang des communes françaises. Ce dynamisme démographique ne concerne pas seulement la ville centre mais s'étend aux communes voisines et plus lointaines dont certaines atteignent des records de croissance. Le District compte ainsi près de 350.000 habitants, l'aire urbaine près de 450.000 et il est attendu, à l'horizon 2015, que cette tendance se poursuive selon un rythme similaire<sup>95</sup>. Cette donnée démographique a considérablement bouleversé la situation montpelliéraine. Elle constitue, aujourd'hui encore, un problème à gérer et détermine de manière importante les orientations stratégiques pour organiser le développement de la ville dont elle est, dans le même temps, le principal moteur. Elle interviendra comme un argument de premier rang pour légitimer l'augmentation de la surface commerciale occasionnée avec Odysseum comme elle constituera une variable clé auprès des opérateurs privés attirés par l'importance de la zone de chalandise existante et prévisionnelle.

### ***Politiques publiques et marketing urbain au service du projet de ville***

Au service de ce projet de ville, des axes stratégiques prioritaires et des pratiques de marketing urbain dont Montpellier se fait la pionnière et la championne. Le projet de ville se retrouve ainsi dans l'énonciation, sous la forme du récit fondateur et du marketing urbain, d'un discours permanent sur la ville et d'une médiatisation sans équivalent. Et, si les grands enjeux du développement sont restés invariables, le discours, lui, est sans cesse adapté aux évolutions concrètes de la ville, aux réalisations effectives mais aussi au contexte ou aux « modes ». Ainsi, dès le début des années 1980, Montpellier crée la surprise en s'affichant sur des panneaux publicitaires avec le slogan, resté fameux, de « Montpellier la surdouée » puis avec le nom moins fameux « Montpellier, la ville qui réalise ses rêves ». Depuis, elle n'a cessé de communiquer et de médiatiser une image flatteuse (Ramon, 2000) sur la base d'un discours « *dont la puissance de globalisation est telle qu'il n'y a place pour un contre discours* » (Ferras et Volle, 1990, p. 433) et où « *récit historique, récit de fiction et discours identitaire se mêlent et s'emmêlent* » (Volle, 2002, p. 15). L'objectif premier est d'accroître la visibilité de Montpellier et de lui forger une image de marque digne d'une métropole européenne pourtant en devenir à laquelle s'ajoute, de plus en plus manifestement, la construction d'une image de ville solidaire, conviviale et durable. Cette tension – entre un passé certes prestigieux mais glorifié, une réalité objective mais magnifiée et un futur toujours en devenir – est sans cesse actualisée. L'image de la ville est traitée comme un vecteur du développement et une ressource de la métropolisation

---

<sup>95</sup> Source : INSEE 1999.

(Rosemberg, 2000) et le marketing urbain comme un support du projet de ville (Ramon, 2000). Les termes clés les plus récurrents de cette stratégie de médiatisation veulent associer à Montpellier l'emblème du volontarisme, du dynamisme, du modernisme, de l'innovation et celui d'une ville « où il fait bon vivre ».

Mais, si le discours est construit « *comme une herméneutique qui vise à faire comprendre et accepter le mouvement de tension qui pousse la ville vers un futur à aménager, [il est] contrôlé par le biais d'un savoir urbanistique et d'un programme politique d'action* » (Volle, 2002, p. 15), et, plus particulièrement encore, avec l'économie, le culturel et l'urbanisme, trois politiques publiques motrices. Elles répondent aux mêmes mots d'ordre que ceux portés par le marketing urbain et s'appuient sur des axes stratégiques prioritaires dont les principaux concernent :

- la maîtrise du cadre naturel ;
- une urbanisation de croissance, indispensable pour absorber la poussée démographique, l'accueil des entreprises et des équipements de niveau métropolitain ;
- le développement du tertiaire supérieur (enseignement et recherche, finances, culture...) et des fonctions de commandement, apanages des métropoles ;
- la construction d'équipements publics de niveau local mais aussi régional voire supra-régional ;
- enfin, la création de la technopole qui, selon le principe de la fertilisation croisée entre université, recherche et entreprises, veut compenser la carence industrielle et financière en attirant les entrepreneurs, créer de l'emploi et augmenter les ressources fiscales. Dès la fin des années 1980, la stratégie technopolitaine dégage, notamment, un axe de développement centré sur le tourisme, les loisirs et la culture, dans lequel s'inscrira, quinze ans plus tard, le nouveau projet d'Odyseum.

### **3 - Le tourisme et les loisirs au programme de « Montpellier Méditerranée Technopole »**

Au milieu des années 1980, dans un contexte où fleurissent nombre de projets technopolitains, nouvelle « *formule miracle* » du développement local, le District s'engage à son tour dans cette course aux technopoles (Garnier, 1988, pp. 152-153). Une réflexion pour conduire le développement économique du territoire districale est lancée. L'objectif est de diagnostiquer les potentiels locaux et de définir, sous la direction de G. Frêche, les stratégies de développement économique. Emerge ainsi une version originale du concept de technopole

diffusée sous le nom de « Montpellier Languedoc-Roussillon Technopole » (Datar, 1990) puis, dans les années 1990, « Montpellier Méditerranée Technopole ». La technopole ainsi imaginée développe une stratégie articulée autour de trois grands enjeux : promouvoir la puissance économique ; affirmer et structurer le rayonnement régional, national et européen ; contribuer à l'image d'une cité qui innove, entreprend et attire les entreprises. Le pari est lancé et connaît un certain succès.

Sur un plan opérationnel cinq pôles de développement économique ont été retenus et se sont progressivement consolidés selon des rythmes et des niveaux de réussite variés. Ces pôles ont la particularité de ne pas être systématiquement ou totalement localisés sur des sites particuliers, « *c'est toute la ville qui est devenue technopole* »<sup>96</sup>, ni d'être toujours associés à des domaines technologiques parfaitement établis. Ils désignent avant tout des axes thématiques de développement économique et concernent tout le territoire districale, la ville centre en restant le principal moteur et bénéficiaire (ibid. p. 74-75). Les trois premiers pôles s'appuient sur le potentiel local hérité du passé : le pôle Euromédecine est centré sur les technologies des sciences de la vie, biologie, biomédical, industrie du médicament et du matériel médical et trouve ses fondements dans la faculté de médecine, fleuron historique de Montpellier ; le pôle Agropolis, fort de vingt cinq établissements de recherche et plus de trois mille chercheurs, a atteint une notoriété mondiale dans le domaine de la recherche en agronomie tropicale et méditerranéenne ; le pôle informatique prend ses assises dans l'implantation d'IUT et des laboratoires de recherche publics et privés, il regroupe plus de cent cinquante entreprises dont certaines de renommée internationale (Alstom, Dell computer...). Le quatrième pôle de développement, Antena, plus récent et moins solidifié, est voué aux domaines des nouvelles images et technologies de la communication. Enfin, « *par volonté municipale délibérée, [la technopole] s'affiche pôle méditerranéen du tourisme et des loisirs* » (Ferras et Volle, 1990, p. 432) encore appelé pôle Héliopolis.

Ce dernier axe de développement – Héliopolis – tourné vers l'économie du tourisme et du loisirs, remonte à la fin des années 1980 lorsque de G. Frêche affiche l'ambition de faire de Montpellier « *une grande ville touristique et culturelle en bord de mer* »<sup>97</sup>. L'enjeu est clair : contribuer, encore et toujours, à la métropolisation dont la manifestation passe également par des fonctions urbaines de type culturelles, touristiques ou de loisirs<sup>98</sup>. Il faut y ajouter la perspective de tirer profit d'un marché en pleine croissance, enjeu tout aussi stratégique pour

---

<sup>96</sup> R. Dugrand (1998).

<sup>97</sup> Cité par R. Ferras et J.P. Volle, 1990, p. 437.

<sup>98</sup> Cf. F. Ascher, 1995, p. 33.

augmenter les ressources financières de la ville. Pourtant, contrairement à son arrière-pays, Montpellier n'est pas une ville à tradition touristique et, dans ce domaine, les prétentions restent insatisfaites. Elles concentrent depuis la fin des années 1980 de nouvelles énergies.

A l'aube du XXIème siècle, le slogan « *enjoy Montpellier* » s'ajoute ainsi à la liste des campagnes publicitaires qui rythment et accompagnent en permanence le projet de ville montpelliérain. Sur un plan opérationnel, Héliopolis s'appuie sur les atouts du cadre naturel et sur la mise en œuvre d'une politique publique volontariste. Parmi les potentialités locales, on mise sur la proximité du littoral qui, pendant la période estivale, double la population de l'agglomération. On mise aussi sur un environnement naturel préservé, conséquence involontaire pour avoir raté la révolution industrielle et avec elle son lot d'implantations industrielles. Surtout, jusqu'au milieu des années 1990, cet axe de développement s'appuie sur une politique culturelle remarquée et sur une politique d'équipements publics. Parmi les opérations phares, on compte la piscine Olympique, la bibliothèque à vocation régionale, un centre national chorégraphique reconnu pour sa modernité et, fierté parmi les fiertés, la construction du Corum, opéra-palais des congrès, en bordure du centre ancien. Auxquelles il faut ajouter l'organisation de festivals devenus réputés. L'ensemble est destiné à développer le tourisme d'affaire et culturel et à faire de Montpellier une place en mesure d'accueillir congrès, manifestations culturelles et sportives de premier rang. Odysseum s'inscrira dans la droite ligne de cette stratégie et, plus largement, dans celle du projet de ville et du projet d'urbanisme. L'enjeu est double : apporter une nouvelle pierre à l'axe Héliopolis ; faire gagner en ampleur l'édification de la métropole.

Aujourd'hui le bilan est positif et prometteur : Montpellier attire entreprises, étudiants, « 3<sup>ème</sup> âge », cadres moyens et supérieurs. Elle figure parmi les premières villes de congrès (en France) tandis que son image de marque moderne et innovante, véhiculée à grand renfort de campagnes de communication, est bien ancrée dans les esprits. Toutefois, ces faits objectifs comme cette publicité flatteuse ne doivent pas faire perdre de vue quelques aspects moins glorieux. Parmi les ombres au tableau on indiquera, à titre d'exemples, que le nombre de chômeurs est plus élevé que celui de la moyenne nationale, Montpellier présentant la situation paradoxale de figurer aussi bien dans les palmarès de tête des créations d'emplois que dans ceux de l'aggravation du taux de chômage en raison d'un chômage dit « de croissance », résultat de l'explosion démographique. Pour continuer à relativiser le tableau, il faut rappeler que même si le District représente 60% de l'économie régionale et même si Montpellier a toutes les caractéristiques d'une capitale administrative, culturelle et universitaire qu'elle ne fait que renforcer depuis 1977, leur poids et leur dynamisme économique restent sans comparaison

avec ceux de Lyon, Marseille ou Barcelone affichées comme les références de l'ambition métropolitaine. Enfin, le développement de Montpellier et le leadership alors qualifié d'autoritaire et de mégalomane de son maire provoquent nombre de critiques, voire d'hostilités ouvertes. Les conflits déclarés entre la municipalité et les instances départementales et surtout régionales en sont une des traductions les plus manifestes ; l'histoire mouvementée de la constitution de la récente Communauté d'Agglomération en est une autre. Hormis les oppositions de nature purement politique et partisane, les polémiques les plus vives trouvent leur origine dans l'expansion même de la capitale régionale à laquelle on reproche d'absorber et de concentrer les ressources – emplois, investissements et activités « nobles » ou porteuses – au détriment de l'équilibre régional. On retiendra néanmoins ici que Montpellier est une ville florissante, souvent classée par la presse économique parmi les villes les plus créatrices d'emplois et les plus favorables à l'implantation d'entreprises. Cette situation s'appuie sur une stratégie de développement économique qui, avec l'axe Héliopolis, mise notamment sur le développement des activités touristiques, culturelles et de loisirs dans un objectif d'attractivité territoriale. Le projet de ville, qui veut faire de Montpellier une métropole et une ville emblématique d'une capacité à innover et à entreprendre, tout comme l'organisation de la croissance économique et démographique sont au fondement de la politique d'urbanisme, socle stratégique et opérationnel des ambitions montpelliéraines.

## **B. L'URBANISME : UN VECTEUR CLE DU PROJET DE VILLE**

### **1 - Un urbanisme de rupture pour réguler la croissance**

« *Aménager la ville pour aménager la vie* » tel est le slogan de l'équipe de G. Frêche lors des élections de 1977 ; il aurait pu rester celui des municipales de 2001 tant l'urbanisme occupe une place prépondérante où dominent des opérations d'extension urbaine d'une ampleur étonnante.

Candidat, G. Frêche conduit sa première campagne sur une critique de la politique de son prédécesseur dont il considère qu'elle provoque un déséquilibre urbain, produit une ségrégation des fonctions et des populations et favorise un développement anarchique de la ville. Sous l'action de l'Etat et des municipalités précédentes, la ville s'est essentiellement construite au nord-ouest pour répondre, dans l'urgence, à l'explosion démographique qui suit d'abord la

Libération puis l'arrivée des rapatriés d'Algérie. Le nouveau quartier de la Paillade, caractéristique des banlieues périphériques d'habitat social étend ainsi la ville vers l'ouest, de vastes zones dédiées aux hôpitaux et aux universités sont implantées au nord, au sud les rares implantations industrielles tandis que le centre ancien, surnommé l'Ecusson, et sa célèbre place de la Comédie, cœur de la cité, accueille, de longue date, l'activité commerciale. L'équipe municipale entrante se place clairement en position de rupture et définit un projet d'urbanisme dont les orientations, affirmées dès 1977 et jamais démenties depuis, tiennent dans les trois énoncés suivants :

- se tourner résolument vers l'Est pour engager un développement d'envergure vers la mer,
- affirmer la volonté d'organiser la croissance de la ville et de rompre avec les pratiques de zoning<sup>99</sup> et de ségrégation socio-spatiale pour leur privilégier des principes de mixité sociale et fonctionnelle,
- substituer au schéma radioconcentrique une organisation spatiale linéaire le long d'un axe nord-ouest/sud-est où seront implantés les nouveaux quartiers et l'essentiel des équipements majeurs.

Il faut y ajouter une médiatisation permanente car l'urbanisme, comme la technopole, n'est pas seulement affaire de réalisations concrètes ; il est également opération de marketing tournée vers la population locale et vers l'extérieur. Et s'il s'agit certes, de marquer l'espace, il s'agit tout autant de marquer les esprits par la réalisation de grandes opérations. Elles participent de la construction de l'image volontaire, dynamique et innovante de Montpellier et de la démonstration de la capacité entrepreneuriale de son maire qui reprend à son compte le credo selon lequel « *dans l'imaginaire collectif, les opérations d'urbanisme symbolisent la toute puissance de l'action publique* » (Dubois, 1997, p. 7).

Depuis 1978, le projet d'urbanisme est ainsi mis en œuvre selon un rythme soutenu et nombre d'objectifs sont atteints, d'abord avec la réalisation d'Antigone puis avec le grand projet de Port Marianne. Ils rendent effectifs le principe d'une organisation spatiale linéaire et l'urbanisation nouvelle de près de 500 hectares à l'Est du noyau historique, comme ils rendent effectifs les principes de mixité sociale et fonctionnelle. Ces projets permettent d'absorber la croissance démographique par la construction continue de logements, de favoriser le développement économique en proposant aux entrepreneurs du foncier aménagé à proximité du centre ville et d'implanter, toujours dans ce secteur péri-central, des équipements publics à vocation locale

---

<sup>99</sup> Le zoning consiste à distribuer l'espace en zones fonctionnelles spécialisées.

(crèche, maison pour tous...) et régionale ou supra-régionale (bibliothèque, piscine Olympique...).

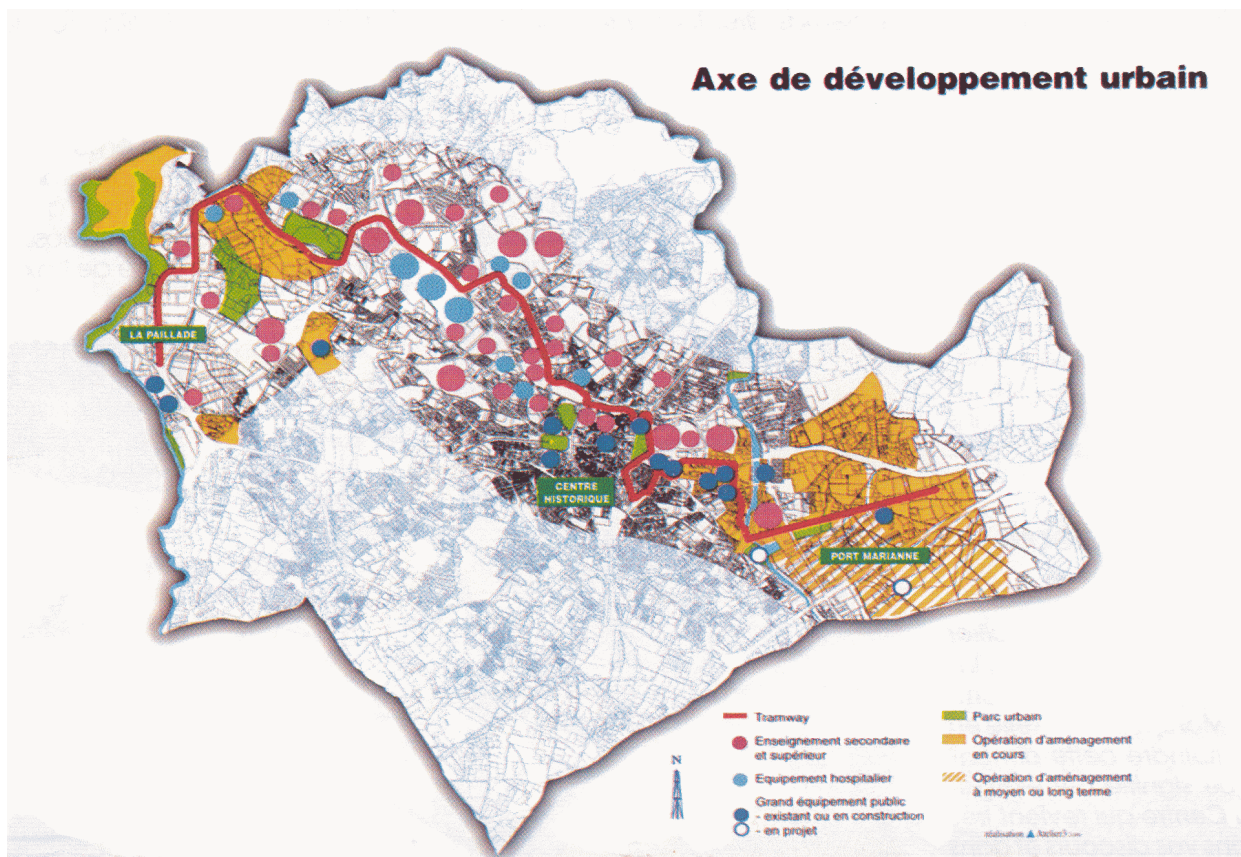
Hormis ce rééquilibrage de la ville vers l'Est et cette urbanisation de croissance qui constituent le noyau dur du projet d'urbanisme signalons, sans s'étendre, l'aménagement de plusieurs grands axes routiers, le doublement de la capacité de l'aéroport, la construction des équipements culturels et sportifs déjà évoqués, le développement des transports collectifs avec, pour point d'orgue, la mise en service de la première ligne de tramway en 2000 tout du long de la trame linéaire<sup>100</sup>. Et, pour le centre ancien, des travaux de piétonisation partielle, la construction de parkings souterrains, celle du Corum, du Tribunal Administratif et du Palais de Justice ou encore des opérations de réhabilitation des habitats dégradés... Mais c'est surtout Antigone hier et Port Marianne aujourd'hui qui sont les traductions opérationnelles directes du projet d'urbanisme. Portées par la croissance économique et démographique et pensées pour la réguler et l'orienter, ces opérations d'extension se déploient dans le cadre d'une politique foncière mise en place dès 1977 ; elle a pour enjeu de contribuer à rendre possible la concrétisation du projet d'urbanisme.

---

<sup>100</sup> Aspect intéressant à noter mais qui supposerait une analyse de type historique pour être validé, il semblerait que la perspective d'implanter un mode lourd de transport le long de cet axe ait non seulement été envisagé dès cette époque mais constituerait lui-même une des raisons d'être du choix d'une trame linéaire : « en 1978, notre gros problème, c'est l'organisation de la ville. Pour qu'une petite ville soit résolument moderne, qu'elle puisse donner à ses habitants des moyens d'existence très modernes et, en même temps, avoir une puissance économique, cela sous-tend d'avoir très rapidement un axe de transport lourd, ce qui est impossible pour une ville radio-concentrique de 200.000 habitants. Il faut donc immédiatement organiser Montpellier sous une forme axiale. Il faut organiser la forme urbaine de telle sorte que les localisations de travail, les localisations de services et les localisations de résidences s'organisent le long de cet axe » R. Dugrand, cité par J. Dubois, 1997, pp. 48-49 ; « Dès notre arrivée, avec G. Frêche, nous avons compris qu'une véritable métropole européenne (...) ne pouvait fonctionner qu'avec la mise en place d'un transport de masse (...). Mais cela ne pouvait être envisagé que pour au moins vingt millions de transports par an sur une seule ligne. Or, à notre arrivée, il n'y avait que dix millions de transports par an sur toute l'agglomération et cela sur presque vingt lignes différentes ! Notre effort a donc été, depuis vingt ans, de localiser tous nos quartiers nouveaux et tous nos équipements majeurs sur ce qui pourrait donner naissance, le moment venu, par l'augmentation de la demande, à un axe de transport de masse. Ce moment est arrivé (...). A Montpellier, c'est donc l'urbanisme qui aura permis la mise en place du système de déplacements » R. Dugrand, 1997, p. 8.



**Figure 13 : Axe de développement urbain**



Source : « Architecture méditerranéenne », 1998.

## 2 - Une stratégie de maîtrise foncière

Dès 1977, une des toutes premières démarches de la municipalité consiste à engager une politique foncière définie comme un moyen clé pour organiser l'urbanisation incontournable de Montpellier. C'est le premier geste qui exprime la volonté de la collectivité publique à diriger l'avenir de son territoire. La politique foncière ainsi mise en place vise, simultanément, à exercer un contrôle strict de l'usage du territoire communal et à doter le pouvoir politique des

réserves foncières nécessaires pour conduire le développement qu'il envisage pour sa ville<sup>101</sup>. Hormis le contrôle du marché foncier par voie réglementaire, la politique foncière repose aussi sur le rachat, à l'est du centre ancien, de nombreux terrains vierges ou très faiblement urbanisés. A partir de la fin des années 1970, la municipalité fait ainsi l'acquisition d'une quarantaine d'hectares pour réaliser Antigone et, au milieu des années 1990, elle dispose d'un stock d'environ six cent hectares (Vermeil, 1994). Dès lors, elle maîtrise deux tiers du territoire sur lequel se développent aujourd'hui Port Marianne et Odysseum.

Cette stratégie, qui utilise tous les instruments autorisés par le droit de l'urbanisme (gel de secteurs via le POS, droit de préemption, acquisitions...), constitue une ressource considérable de l'action publique et participe de la structuration du système Frêche. D'une part, elle permet à la puissance publique de disposer d'une « matière première » précieuse pour infléchir le développement de son territoire. D'autre part, elle contribue à attirer les entreprises : le faible coût initial du foncier acheté réduit d'autant celui de l'aménagement et, au final, donne à la municipalité et au District la possibilité d'offrir une gamme de terrains équipés et de produits immobiliers diversifiés à des prix compétitifs à l'échelle nationale (Ferras et Volle, 1990, p. 435). Cette stratégie de maîtrise foncière jouera à plein pour être en mesure de lancer le nouveau projet d'Odysseum lorsque l'opportunité de le faire se présentera.

### **3 - Antigone, symbole du volontarisme politique**

Si l'idée d'une ville linéaire rééquilibrée à l'Est est le résultat des travaux antérieurement menés par R. Dugrand et son équipe d'universitaires, la perspective de construire un nouveau quartier dans le prolongement immédiat du centre historique découle de l'opportunité de racheter à l'Etat des terrains qu'il réservait pour bâtir une zone administrative. La nouvelle municipalité saisie immédiatement l'occasion. Elle lui permet d'inaugurer sa décision de renverser, vers l'Est, le sens de l'expansion de la ville et de lancer Antigone que le tandem Dugrand/Frêche, assisté d'une petite équipe, va personnellement prendre en mains et fera le tour du monde, ou presque (Dubois, 1997).

---

<sup>101</sup> Ainsi, « le nouveau POS, entièrement revu en 1978, prévoit l'arrêt de la croissance de la ville vers l'ouest en créant sur plus de 1.000 hectares une zone non constructible au nord et à l'ouest de son territoire, ce qui, à l'époque, représente un véritable coup de force rencontrant de très vives oppositions. La force de la Ville est d'avoir eu la volonté d'imposer cette politique foncière très contraignante au lendemain de son arrivée. Ainsi, a-t-elle pu lancer une politique d'aménagement de l'est, après s'être assurée par cette immobilisation d'une partie du foncier de la commune que les investisseurs, contraints et forcés, la suivraient » (Dubois, 1997, p. 71).

Initiée en 1978, à deux pas du centre historique, le premier chantier d'Antigone démarre en 1982 et les derniers d'importance s'achèvent à la fin des années 1990. Initialement prévue sur une vingtaine d'hectares, elle couvre aujourd'hui un périmètre de quarante cinq hectares, résultat du succès des premières tranches. L'objectif est clair : saisir l'opportunité offerte par la localisation du foncier – dans le prolongement immédiat du centre historique – pour doubler la capacité du centre ville. L'enjeu est, d'une part, d'en faire un « véritable quartier », représentatif d'un nouveau modèle d'aménagement en rupture avec les pratiques de zoning et d'édification de grands ensembles à la périphérie des villes. Il s'agit, d'autre part, d'administrer la preuve de la volonté politique. Et si Antigone a tant fait parler d'elle c'est qu'elle est, à bien des égards, emblématique d'une politique publique audacieuse. Pour l'ampleur d'un projet urbain qui s'initie dans l'indépendance de l'Etat et de ses services dans un contexte où la décentralisation n'est pas encore actée ; par le choix d'une architecture néoclassique et monumentale et, avec R. Boffil, celui d'un architecte de renom ; par la construction de logements sociaux en centre ville au moment où l'on s'inquiète, en France, de la dérive des grands ensembles de périphérie ; par la médiatisation orchestrée autour du projet ; par sa rupture avec le zoning. Antigone mixe ainsi logements sociaux et logements non aidés (environ 4000 logements au total dont 25% de logements sociaux), bureaux, banques et assurances (environ 80.000 m<sup>2</sup>), commerces de proximité, administration, restaurants, équipements publics et, depuis 2000, tramway.

Pourtant, le lancement d'Antigone ne s'est pas fait sans heurts. Loin de susciter l'engouement, le projet provoque au contraire nombre de résistances et d'oppositions tant de la part de l'Etat que du conseil municipal ou de la société locale. Ainsi, annoncée en 1978, l'opération devra attendre 1981 pour être autorisée par l'Etat. L'histoire de l'instruction du dossier par les services centraux reflète la portée symbolique du projet tant elle est le résultat « *de l'opposition entre une administration (d'Etat) effrayée par une initiative communale d'une telle ampleur et une Ville qui revendique la maîtrise de son aménagement* » (Dubois, 1997, p. 81). De leurs côtés, plusieurs membres du conseil municipal décrient l'opacité et l'autoritarisme avec lesquels le projet a été pensé et décidé. Sur un autre front, les architectes locaux s'indignent du choix d'un architecte catalan pour concevoir le projet (Lenfant, 1991, p. 93) tandis que les professionnels du BTP, les promoteurs immobiliers notamment, regardent d'un très mauvais œil le gel d'une partie du marché foncier affirmé avec la politique foncière. L'équipe dirigeante reste inflexible et, pour reprendre les termes d'un membre de la municipalité, le « rouleau compresseur » est en marche.

Réaliser Antigone, c'est marquer le territoire par une grande réalisation confiée à un architecte de renom et inaugurer, par une vaste campagne de communication tournée vers la population

montpelliéraine et l'extérieur, des pratiques de marketing urbain. Réaliser Antigone, c'est encore donner le premier coup d'envoi d'un projet de ville ambitieux qui se nourrira des réalisations successives ainsi entreprises. C'est enfin donner le ton de la politique d'urbanisme – avec, pour mots d'ordre, audace et innovation, refus de la péri-urbanisation, mixité des fonctions et mixité sociale – et celui du style Frêche, « rouleau compresseur » qui fait fi des oppositions. Vingt ans plus tard on retrouvera, avec Odysseum, les mêmes modalités d'actions.

#### **4 - Port Marianne ou l'affirmation de l'ambition métropolitaine**

Antigone n'est pas encore achevée qu'un nouveau projet, Port Marianne, est annoncé en 1988. Il donne à la politique de rééquilibrage de la ville à l'Est une ampleur décisive : il ne s'agit plus, cette fois, de greffer un nouveau quartier au centre ancien mais d'urbaniser, dans le prolongement d'Antigone, quatre cent nouveaux hectares<sup>102</sup>. C'est dire l'envergure spatiale de Port Marianne, dont Odysseum sera, à partir du milieu des années 1990, une nouvelle composante.

Les premières réflexions sur Port Marianne sont contemporaines de celles conduites sur les axes de développement économique et de la période où les ambitions métropolitaines, stimulées par le succès d'Antigone et la poursuite de la croissance économique et démographique, prennent une tournure plus affirmée. Port Marianne est ainsi pensé comme le grand projet urbain indispensable pour continuer à absorber l'arrivée des nouveaux habitants et entrepreneurs et pour structurer, par l'aménagement urbain, la capacité à se hisser au rang de métropole. Le cahier des charges du concours d'urbanisme et de maîtrise d'œuvre précise que le projet doit pouvoir répondre à quatre objectifs : contenir la croissance démographique ; développer la ville vers le littoral ; structurer les nouveaux quartiers par des équipements et valoriser l'environnement. R. Boffil est de nouveau chargé de concevoir les dimensions architecturales et le plan masse d'un premier projet. Il maintient le style néoclassique d'Antigone et propose une image de ville-parc portée par la réalisation d'un port de plaisance, les aménagements des bords du Lez et la création de parcs urbains<sup>103</sup>. Ces grandes lignes resteront des références mais le projet subit des remaniements conséquents. La grave crise immobilière qui frappe toute la France au début des années 1990 invite à la prudence et conduit à découper Port Marianne

---

<sup>102</sup> Pour donner un ordre de comparaison, « Seine Rive Gauche » (quartiers d'Austerlitz, de Tolbiac et de Masséna), la plus grande opération d'aménagement parisienne depuis les travaux hausmaniens, couvre un périmètre de 130 ha.

<sup>103</sup> Pour plus de détails se reporter à N. Eleb-Harlé (2000).

en plusieurs ZAC à réaliser selon un échéancier plus étalé dans le temps. L'horizon du projet d'ensemble est ainsi fixé aux alentours de 2015. Par ailleurs, et contrairement à Antigone dont l'architecture a souvent été décriée pour son caractère monumental et son uniformité, le choix s'oriente finalement pour la diversité architecturale des quartiers. Mais, tout aussi fortement que pour Antigone, le refus des modèles périurbains et les principes de mixité sociale et fonctionnelle sont réaffirmés en insistant davantage sur la qualité paysagère du site. Dans cet objectif particulier, une équipe de paysagistes a été désignée pour la conception d'un schéma directeur de paysage dont il est attendu qu'il crée de la continuité là où l'architecture diversifiera. Port Marianne fait ainsi office, pour cette portion du territoire, de schéma directeur qui définit les orientations du développement urbain pour les vingt cinq prochaines années et est placé sous la responsabilité de la SERM à laquelle toutes les ZAC sont de nouveau confiées.

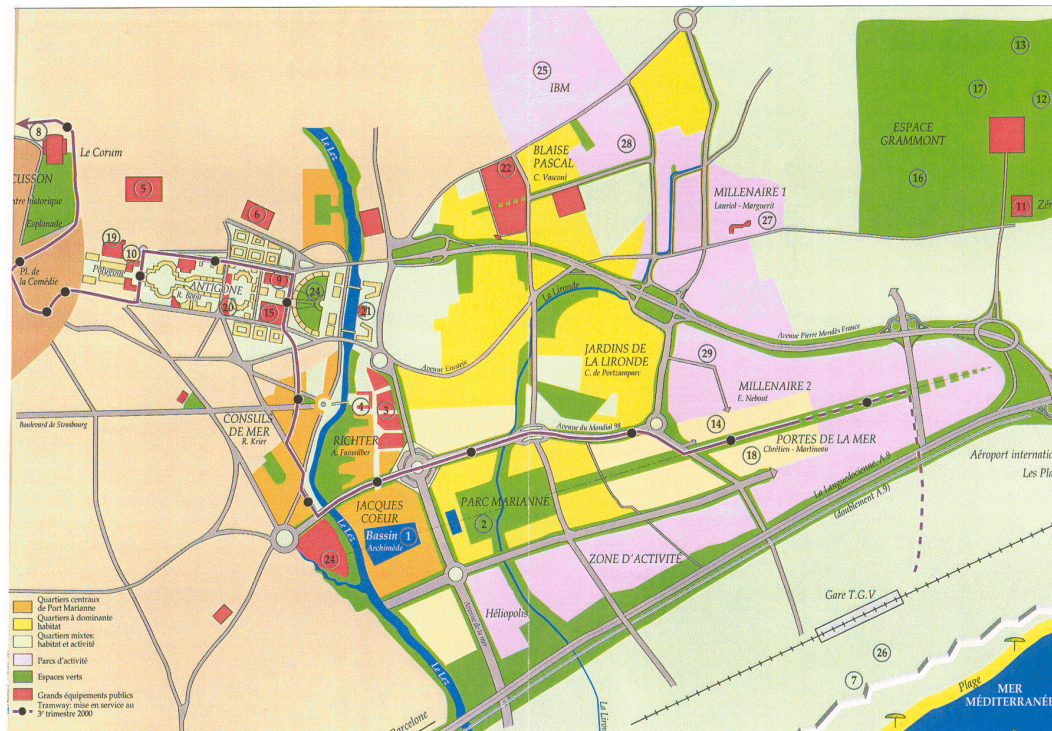
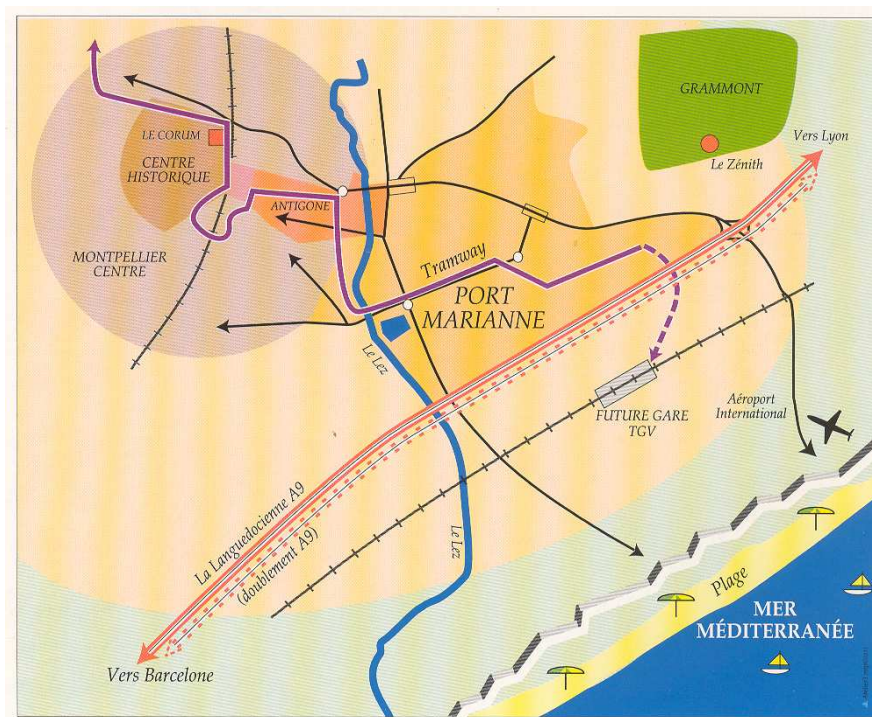
Sur les quatre cent hectares de Port Marianne, sont affectés :

- 90 ha pour les voiries
- 10 ha pour le tramway
- 40 ha pour le Parc Marianne et les espaces verts
- 140 ha pour les parcs d'activités
- 117,4 ha pour les quartiers à dominante logement
- 2,6 ha pour le bassin Jacques Cœur

Ces quatre cent hectares doivent accueillir, à terme, autour de 40.000 habitants et sont distribués en plusieurs parcs d'activités et de quartiers composés, en moyenne, de deux mille logements chacun. Chaque quartier est conçu pour avoir une personnalité propre et intégrer de 20% à 30% de logements sociaux locatifs. Sauf exception, comme dans le cas du secteur géographique dit « Héliopolis » qui, situé en façade d'autoroute, est exclusivement réservé aux entreprises, la recherche d'une mixité habitat-activités est de règle. Les quartiers à dominante résidentielle se construisent eux-mêmes dans le respect des principes de mixité fonctionnelle (logements, commerces de proximité, équipements scolaires, bureaux...). Le projet architectural de chaque quartier est sous la responsabilité d'un architecte-urbaniste en chef et les espaces publics de « liaison » sont traités par l'équipe de paysagistes chargée du schéma directeur de paysage de Port Marianne.



**Figure 14 : Port Marianne**



Source : « Port Marianne, La Méditerranée retrouvée ». Ville de Montpellier, 1997.

Exposé de manière synthétique, le programme de Port Marianne, c'est :

1. Richter : un pôle universitaire (faculté de droit, de sciences économiques et de gestion) ; de l'habitat ; un centre d'affaires ; un parc urbain ;
2. Les Jardins de la Lironde : quartier conçu selon le modèle des cité-jardins, pour accueillir logements et bureaux en façade ;
3. Les Consuls de Mer : en bordure du Lez, quartier résidentiel à dominante « maisons de ville » ;
4. Les Millénaires : parcs d'activité antérieurs à Port Marianne et à développer ;
5. Blaise Pascal : quartier implanté de part et d'autre des parcs d'activité du Millénaire pour mixer logements et activités ;
6. Jacques Cœur : quartier essentiellement destiné à l'habitat et organisé autour d'un plan d'eau (le bassin Jacques Cœur) qui doit, à terme, être transformé en port de plaisance ouvert sur le Lez ;
7. *Le secteur Héliopolis : en façade d'autoroute, il est réservé pour accueillir des activités de loisirs encore indéfinies ;*
8. *Est également programmé un Centre Directionnel Régional, centré autour d'un pôle tertiaire et commercial, sur une réserve foncière située en bout de Port Marianne et à proximité de l'échangeur de l'autoroute.*

Fin 1999, environ 30% des programmes sont réalisés, cinq des six quartiers résidentiels sont bien avancés ou lancés ; 4000 logements ont été construits, dont 25% de logements sociaux ; l'université, réalisée en partie, accueille 4000 étudiants ; des guinguettes animent les berges du Lez nouvellement aménagées ; un parc urbain de trois hectares est achevé<sup>104</sup>. Mais, depuis la toute fin des années 1990, les plaquettes de présentation de Port Marianne, régulièrement actualisées avec l'avancée des travaux, ne mentionnent plus le projet de Centre Directionnel Régional. Elles annoncent à sa place – y compris géographiquement – le tout nouveau projet d'Odysseum présenté comme « *un pôle d'attraction urbain à vocation européenne, ce complexe ludique et commercial s'organisera autour d'une grande place intégrant le multiplexe Gaumont, la patinoire, le planétarium, un aquarium géant et des restaurants. Le tramway passera au centre de ce lieu d'où partira une longue promenade parée de palmiers et de jeux d'eau* »<sup>105</sup>.

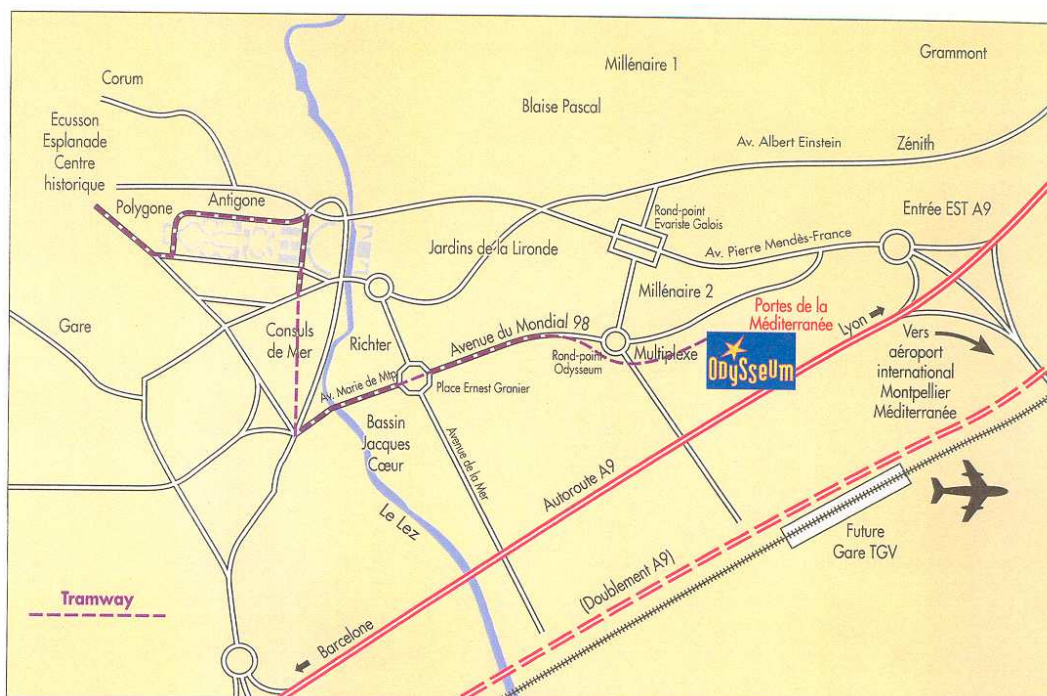
---

<sup>104</sup> Sources concernant Port Marianne et son programme : R. Dugrand (1998) ; *Génie Urbain* (1997) ; Plaquettes de présentation 1/ « Port Marianne, vue imprenable sur la modernité de Montpellier », Ville de Montpellier 1997 ; 2/ « Port Marianne, Montpellier, France, ouvert sur tous les rêves », Ville de Montpellier, 2000 ; 3/ « Port Marianne, la méditerranée retrouvée », Ville de Montpellier, 1997 ; « Dossier de concours Port Marianne » Ville de Montpellier-SERM.

<sup>105</sup> Plaquette « Port Marianne, Montpellier, France, ouvert sur tous les rêves », Ville de Montpellier, 2000.

Avant de se pencher sur Odysseum, il faut clôturer cette étape de l'analyse en explicitant les missions et la position de la SERM, outil majeur de la mise en œuvre opérationnelle de ce projet d'urbanisme et désignée pour conduire d'abord Antigone puis toutes les ZAC de Port Marianne et enfin Odysseum.

**Figure 15 : Port Marianne/Odysseum**



Source : « Odysseum. Un monde de loisirs et de sensations aux portes de la Méditerranée », Ville de Montpellier, 2000.

### C. LA SERM : UN OPERATEUR MAJEUR DU PROJET DE VILLE

Société d'économie mixte (Sem), la SERM est créée en 1962 par l'ancienne municipalité. En 1977, structure vieillissante et en sommeil, elle sera réactivée par la nouvelle équipe municipale pour réaliser Antigone. Elle compte, aujourd'hui, parmi les plus grandes sociétés d'économie mixte d'aménagement de France en regard de son chiffre d'affaire, de sa capacité d'investissement et des opérations qu'elle conduit. Instrument central de la municipalité pour conduire le développement urbain de son territoire, la SERM est une composante essentielle du système Frêche. Quelles sont les principales caractéristiques de cette structure qui remplira, pour Odysseum, la mission de direction de projet ? Cette analyse est



d'autant plus nécessaire que la manière dont la SERM exercera cette mission s'avère indissociable des conditions plus générales dans lesquelles elle agit et au titre desquelles elle est souvent décrite, y compris par elle-même, comme le bras armé opérationnel de G. Frêche. Cette analyse s'avère également indispensable pour expliciter le métier classique d'aménageur de la SERM dont elle va considérablement se détacher à l'occasion d'Odysseum.

## **1 - L'outil Sem : des techniques de gestion privée au service de l'action publique**

La SERM relève du régime de l'économie mixte qui définit les Sem locales comme des sociétés anonymes de droit privé dont le capital associe des collectivités locales obligatoirement majoritaires à des partenaires économiques et des établissements financiers qu'elles choisissent. Ces considérations juridiques font des Sem des entreprises publiques/privées locales qui, dans l'esprit de la loi, mettent des techniques de gestion privée au service de missions d'intérêt général<sup>106</sup>. D'un côté, le statut de société anonyme de droit privé place la Sem dans une logique d'entreprise et donne à la collectivité la possibilité de disposer d'un outil au fonctionnement plus souple que celui d'un établissement public. De l'autre côté, la réglementation qui oblige la collectivité à détenir au minimum 50% du capital et à être majoritaire dans les organes délibérants lui permet, en théorie, de faire valoir l'intérêt général dans les objectifs de l'entreprise et d'exercer un contrôle sur le fonctionnement de la Sem. *« Mais la réalité est plus complexe. Les investisseurs privés présents dans le capital de la Sem codirigent alors les opérations plus ou moins activement, aux côtés de la Ville. A ce titre, ils sont en grande partie responsable des choix stratégiques faites par celle-ci. Ils deviennent des acteurs supplémentaires sur la scène politique locale, même s'ils agissent le plus souvent dans le sens de leurs intérêts. Dans ces conditions, la décision prise par les municipalités d'ouvrir le capital d'une Sem à certaines sociétés privées plutôt qu'à d'autres n'est ni neutre, ni dénuée de portée pratique »* (Dubois, 1997, p. 105). En l'occurrence, le capital de la SERM s'élève à près de quatre millions d'euros (valeur 2000) répartis, pour l'essentiel, entre la Ville (54%), le District (10%), la CDC (18,5%), la Caisse d'Epargne du Languedoc Roussillon (CELR ; 9,2%) et

---

<sup>106</sup> L'activité des Sem couvre trois grands secteurs : l'immobilier (logement social essentiellement), l'aménagement et les services (activité exploitation dans différents domaines : transports publics, stationnement, palais des congrès et Zénith, réseaux câblés, réseaux d'énergie...).

Les Sem locales en quelques chiffres (juillet 2002) : tous secteurs confondus, 1215 Sem ; 63.000 emplois ; 13 milliards d'euros de chiffre d'affaire et, dans le secteur de l'aménagement, 4,6 milliards d'euros d'investissement. Source : Fédération Nationale des Sociétés d'Economie Mixte.

le Conseil Général (1,7%)<sup>107</sup>. Après la participation de la Ville et du District qui placent G. Frêche dans une position largement majoritaire, le principal actionnaire est donc représenté par la CDC, Caisse des Dépôts et Consignations. Le partenariat avec la CDC préexiste à 1977 et la nouvelle municipalité va, sciemment, le maintenir. Un partenariat financier et technique avec ce puissant groupe urbain sera ainsi progressivement consolidé et prendra toute sa mesure à l'occasion d'Odysseum. Il convient alors d'en préciser les principales caractéristiques pour mieux comprendre la nature particulière de ce partenaire et de ses relations avec la SERM et la municipalité.

## **2 - Le réseau CDC : un partenariat financier et technique**

Le groupe CDC, acteur majeur de l'aménagement et de l'urbanisme et, plus largement, du développement local en France se décompose en deux branches : la Caisse des Dépôts et Consignations, à caractère public et C3D-Caisse des dépôts développement, à caractère privé. Etablissement public financier, la CDC assure des missions d'intérêt général pour le compte des pouvoirs publics et joue le rôle de banquier des politiques publiques en matière de renouvellement urbain, de développement durable du territoire et de développement de l'emploi et des PME. La CDC détient également plusieurs filiales, dites techniques, dans le domaine de l'immobilier, de l'aménagement, des services. Elles sont regroupées au sein de C3D, holding contrôlée par la CDC, qui représente ainsi les activités de droit privé de la Caisse. Parmi ces filiales, celle qui intéresse la suite du propos, concerne le groupe SCIC qui représente l'opérateur immobilier du groupe<sup>108</sup>.

Outre sa composante historique « logement social », le groupe SCIC réunit, à son tour, plusieurs filiales parmi lesquelles :

- la SCET<sup>109</sup>, un des premiers prestataires en ingénierie auprès des opérateurs locaux des collectivités locales, notamment les Sem d'aménagement et d'exploitation dont la CDC est actionnaire.

---

<sup>107</sup> Nouvelle répartition du capital depuis la création de la Communauté d'Agglomération : Ville de Montpellier : 41,38% ; Communauté d'Agglomération : 27,61% ; CDC : 17,03% ; Caisse d'Epargne du Languedoc Roussillon : 6,94% ; Conseil Général : 1,12%.

<sup>108</sup> En septembre 2003, le groupe SCIC a été rebaptisé « Icade » et quelque peu remanié, mais ces évolutions sont postérieures à la période traitée dans ce travail.

<sup>109</sup> Société Centrale d'Equipement du Territoire (une des filiales les plus anciennes du groupe).

- CDCités, qui fournit auprès des Sem, collectivités locales, organismes HLM, propriétaires privés de parcs immobiliers, une prestation d'assistance et de conseil en stratégie patrimoniale, analyse de copropriétés, montage et conduite de réhabilitation, conduite de projets urbains en centre ville ou en quartier d'habitat social, conseil et montage en équipements commerciaux.
- Tercial, promoteur en immobilier tertiaire qui opère auprès de clients nationaux ou internationaux, soit dans la construction ou la restructuration d'immeubles tertiaires pour des investisseurs, soit dans la réalisation d'immeubles tertiaires clés en mains pour des utilisateurs, soit dans la construction ou la restructuration de centres commerciaux.

Sur le plan juridique, CDCités et Tercial sont, dans un premier temps, deux sociétés distinctes mais les remaniements conduits par la CDC à la fin des années 1990 et début des années 2000 aboutiront notamment à une fusion de ces deux entités qui, au moment de l'enquête, fonctionnent déjà dans une synergie étroite. Elles deviendront deux acteurs importants d'Odysseum, d'abord en tant que conseil (CDCités) puis en tant que promoteur (Tercial). Par commodité on conviendra par la suite de parler de SCIC/CDCités.

S'associer avec la CDC c'est donc, pour la Ville de Montpellier et la SERM, s'associer à un établissement public dont la vocation est d'assurer des missions d'intérêt général pour le compte des pouvoirs publics dont elle est l'un des principaux banquiers. C'est aussi le cas de la CELR, Caisse d'Épargne du Languedoc Roussillon, également actionnaire de la SERM. Avec ce partenariat, c'est pouvoir mobiliser la puissante capacité financière du groupe comme son important réseau d'expertise et de construction. Le groupe SCIC a notamment participé à la construction des logements sociaux d'Antigone, la SCET est un partenaire et actionnaire traditionnel de la SERM tandis que Tercial et CDCités deviendront des acteurs importants d'Odysseum.

### **3 - La SERM : une structure intégrée au système d'action municipal**

La SERM, structure indépendante de la hiérarchie sectorielle de la Ville, fait partie de ce qu'il est convenu d'appeler les organismes « satellites » de la collectivité locale pour le compte de laquelle elle intervient. Il est important de préciser que le contrôle de la société par la municipalité n'est pas, à Montpellier, une affaire de texte de loi mais une pratique bien réelle : *« en dépit de son statut privé, (la SERM) est considérée, et se considère, comme un*

*service de la ville, sans volonté propre* » (Dubois, 1997, p. 247). Concrètement, cela se traduit de deux manières. D'une part, pour être responsable de la conduite des opérations qui lui sont confiées, elle n'en n'agit pas moins sous la direction rigoureuse du tandem Frêche/Dugrand qui préside son conseil d'administration<sup>110</sup>. Cette liaison étroite et privilégiée avec ses dirigeants politiques a également pour corollaire de voir la relation élus locaux/équipe dirigeante de la SERM dominer sur le partenariat SERM/réseau CDC. D'autre part, l'indépendance hiérarchique de la SERM à l'égard des directions de la Ville ne signifie pas pour autant fonctionnement en vase clos. Au contraire,

- elle entretient des relations de travail suivies avec la Direction de l'Aménagement et de la Programmation (DAP) pour l'élaboration des projets,
- elle travaille de concert avec la Direction de l'Urbanisme Opérationnel (DUP) pour l'établissement et l'instruction des dossiers administratifs, juridiques, fonciers...,
- elle confie souvent aux services techniques de la Ville tout ou partie de la maîtrise d'œuvre des VRD<sup>111</sup>,
- elle assiste, au même titre que les directions sectorielles, aux réunions inter-services hebdomadaires ou aux réunions bimensuelles du groupe de travail « Urbanisme » conduites par l'adjoint à l'urbanisme et réunissant l'ensemble des services et partenaires de la Ville impliqués par le développement urbain (SERM, OPAC et District, pour les principaux),
- ou encore aux réunions portant sur les bilans financiers prévisionnels des opérations ou celles concernant l'établissement de la programmation financière pluriannuelle de la Ville.

En somme, la SERM participe entièrement du fonctionnement municipal qui, du point de vue du développement urbain au moins, s'analyse comme un système fortement intégré et directement contrôlé par la direction conjointe du maire et de son adjoint à l'urbanisme.

#### **4 - Une entreprise locale du développement urbain**

##### ***Trois grands métiers***

Loin de se limiter au seul domaine de l'aménagement du foncier qui constitue cependant son activité principale et sa raison d'être initiale, la SERM recouvre les trois grands métiers

---

<sup>110</sup> Modifié après 2001 avec la mise en place de la Communauté d'Agglomération et le départ de R. Dugrand.

caractéristiques de l'économie mixte : 1/ l'exploitation et la gestion – 2/ la construction – 3/ l'aménagement<sup>112</sup>.

1/ L'activité d'exploitation et de gestion porte sur :

- La gestion de plusieurs immeubles de bureaux dont la SERM a été l'opérateur.
- La gestion d'immobilier d'entreprise pour le compte de propriétaires publics ou privés (gestion d'une pépinière d'entreprises pour le compte du District, par exemple).
- L'exploitation et la gestion du réseau de chaleur et de climatisation de la Ville de Montpellier.

2/ L'activité de construction se déploie dans trois directions :

- La construction d'équipements publics pour le compte de la Ville et du District dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage (c'est le cas de la piscine Olympique, du Corum, de la bibliothèque municipale à vocation régionale, de l'Hôtel du District... ).
- La construction de bâtiments publics parmi lesquels Europa 1 et 2 qui accueillent des bureaux, un centre de formation et d'hébergement pour le compte du CNFPT<sup>113</sup> ou encore le centre de tri Demeter...
- La construction de bâtiments de natures diverses pour le compte d'entreprises privées qui lui délèguent leur qualité de maître d'ouvrage : sièges sociaux (celui d'Air Littoral, par exemple), usines clés en mains, entrepôts, bureaux...

La SERM a ainsi acquis dans le domaine de la construction une compétence qu'elle mettra en avant pour légitimer sa participation directe dans la construction d'Odysseum et en faire un outil du pilotage du projet.

3/ L'activité d'aménagement porte principalement, pour le compte de la Ville, sur les nouveaux quartiers de Port Marianne et, pour le compte du District, sur les parcs d'activité de la technopole qui se développent en grande partie sur Port Marianne. Elle peut également exercer cette activité pour d'autres collectivités mais cela reste exceptionnel (sachant que, depuis 1985, l'activité des Sem n'a pas, sur un plan juridique, de limitation territoriale). Elle intervient aussi, mais de manière plus modeste, sur quelques opérations en centre ancien, ce secteur relevant davantage des prérogatives de l'OPAC ou des services techniques de la Ville (régie directe). Cette caractéristique renforce la qualification de la SERM comme une entreprise locale, voire

---

<sup>111</sup> Voiries et Réseaux Divers.

<sup>112</sup> Sources : *Génie Urbain* (1997) ; La Société d'Équipement de la Région Montpelliéraine, document de présentation, février 2000 ; A. Bourdin, N. Arab.Rochette, 1997.

<sup>113</sup> Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

localisée au territoire de Port Marianne. Sur le plan juridique, l'activité d'aménagement se déroule toujours dans le cadre de la concession de ZAC<sup>114</sup> et c'est également dans ce cadre qu'elle prendra la direction de projet d'Odysseum.

Le métier d'aménageur consiste :

- à faire équiper les terrains pour les rendre constructibles en commanditant les études techniques et en organisant l'installation et la construction des VRD auprès des entreprises de BTP et des concessionnaires de réseaux (eau, électricité, téléphone, gaz, travaux hydrauliques, voiries primaires...) ;
- à diriger, en collaboration avec la DAP, la conception du plan et du règlement d'aménagement de la zone en organisant la consultation puis en pilotant un architecte-urbaniste en chef pour chaque ZAC. Cette étape est importante : elle a pour objectif d'établir la composition urbaine de la zone ainsi que les choix architecturaux et paysagers qui se traduiront en prescriptions pour les promoteurs et investisseurs qui vont construire les bâtiments (logements, bureaux, activités...). Par la suite, l'architecte-urbaniste en chef jouera le rôle de consultant auprès des architectes maîtres d'œuvre des bâtiments et pourra, ou non, être lui-même maître d'œuvre d'un ou plusieurs lots bâtis ;
- à établir, en collaboration avec la DAP, un programme d'équipements publics ;
- à monter les dossiers administratifs, juridiques et financiers de la ZAC ;
- à commercialiser et faire commercialiser les terrains rendus constructibles auprès des promoteurs, investisseurs, entreprises et particuliers ;
- à veiller, au moment de la construction du bâti, au respect des cahiers des charges (règlement de zone, composition urbaine, prescriptions paysagères...).

Chaque année, la SERM livre ainsi des terrains aménagés qui permettent, en moyenne, la réalisation de 700 à 800 logements et celle de 10 hectares de parcs d'activités. C'est la vente de ces terrains (ou « droits à bâtir ») qui rémunère la mission d'aménageur de la SERM.

### ***Une structure professionnelle reconnue***

Du point de vue de son organisation interne, la SERM regroupe une quarantaine de salariés<sup>115</sup> et se décompose en trois directions : le service aménagement qui représente deux tiers de l'effectif, le service administratif et financier et le service gestion dont le personnel a été

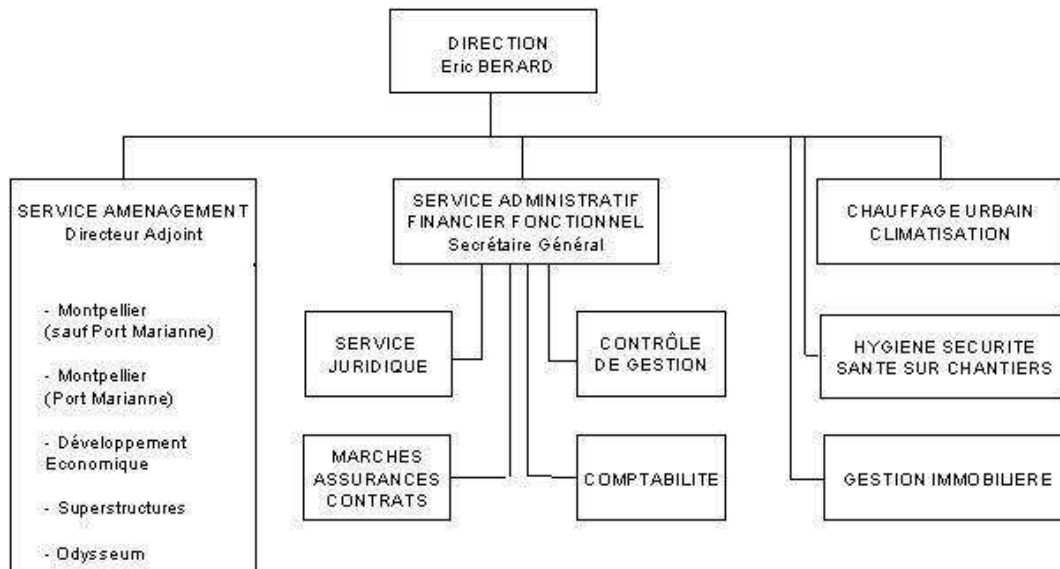
---

<sup>114</sup> Zone d'Aménagement Concerté dont la procédure sera explicitée ultérieurement.

<sup>115</sup> Entre trente et cinquante salariés au cours des dix dernières années.

renforcé au cours des dernières années. Dans le cadre de ce travail on s'intéressera en priorité à la direction de l'aménagement.

**Figure 16 : Organigramme de la SERM**



Source : [www.serm-montpellier.fr](http://www.serm-montpellier.fr)

Le travail est organisé autour de plusieurs petites équipes opérationnelles relayées, en interne, par l'assistance du service administratif et financier qui apporte son expertise technique, en particulier sur un plan juridique et réglementaire, pour le montage des dossiers, la passation des marchés, la rédaction des contrats (avec les entreprises de BTP, par exemple). Elles bénéficient, en externe, de prestations d'expertises de la SCET, notamment dans le domaine foncier et juridique ou encore en stratégie d'entreprise. La direction de l'aménagement mène les négociations foncières et financières avec les promoteurs, elle assume une mission de veille sur l'état et l'évolution du marché immobilier, des produits, des demandes, de l'évolution de Port Marianne (taux de commercialisation, profil des entreprises qui s'implantent, des habitants qui s'installent, des emplois qui se créent... ). Elle reste également vigilante sur les évolutions sociétales plus générales, les perspectives de changements juridiques, les réflexions en cours sur le métier d'aménageur<sup>116</sup>...

<sup>116</sup> Notamment en tant que membre du Club Ville/Aménagement, structure qui réunit les grands aménageurs para-publics de France et se comprend comme un lieu de structuration de ce milieu professionnel et de capitalisation de connaissances.

La nature précise des tâches des équipes opérationnelles varie avec le projet (construction ou aménagement) et avec la procédure contractuelle entre la SERM et son commanditaire (mandat de construction, concession d'aménagement) mais, globalement, elles ont en commun un certain nombre de responsabilités caractéristiques du métier de chargé d'opération : recherche du terrain et négociation foncière (le cas échéant) ; études de faisabilité financière ; mise en place de la sélection de la maîtrise d'œuvre, qui peut prendre différentes formules, auprès des architectes, paysagistes, bureaux d'études techniques, programmeurs (pour les superstructures)... ; montage du dossier administratif, juridique et financier (permis de construire, bilan prévisionnel, contrats...) ; désignation des entreprises de construction (bâtiments et VRD) ; élaboration d'un planning travaux ; suivi de la maîtrise d'œuvre ; contrôle de l'avancement du chantier et de la qualité des travaux ; gestion de l'enveloppe financière ; relation avec les cabinets de commercialisation (le cas échéant) voire commercialisation directe.

Derrière ce listing, deux dimensions importantes qualifient le métier d'aménageur et de chargé d'opération. D'une part, un travail classique de coordination des différents intervenants qui vaut à l'aménageur d'être traditionnellement désigné comme un « chef d'orchestre » (services de la Ville, maîtrises d'œuvre, promoteurs, entreprises de construction bâtiments et travaux publics, services de l'Etat, concessionnaires de réseaux urbains, bureaux de contrôle...). D'autre part, l'activité d'aménageur se concentre, en amont des chantiers :

- dans la consultation et le « recrutement » des concepteurs : architectes-urbanistes pour concevoir la composition urbaine de l'opération, architectes de bâtiments dans le cas d'équipements publics, Bureau d'Etudes Techniques pour les études d'aménagement du sol...
- dans la définition, avec les services de la ville, des équipements publics (voiries et réseaux divers et, le cas échéant des superstructures),
- dans la consultation des entreprises de construction pour les travaux de viabilisation des terrains.

Enfin, une enquête réalisée auprès des interlocuteurs externes de la SERM, hors collectivités locales (SCET, promoteurs, cabinets de commercialisation, architectes...) permet de souligner que la SERM est accréditée d'une image très positive dans son milieu professionnel. Ainsi, pour ce conseil en stratégie d'entreprise de la SCET Languedoc-Roussillon « *la SERM a l'avantage d'être une Sem mono-communale et de bénéficier, en termes de développement local, d'une homogénéité de l'action sur le territoire dans un contexte de volonté politique forte et d'une stratégie urbaine importante [...] Contrairement à beaucoup d'autres Sem avec lesquelles je travaille, la SERM est dans un positionnement d'accompagnement du projet urbain et pas*



*simplement un outil opérationnel [...] Il faut dire aussi qu'il y a une forte motivation du personnel, les équipes sont mobiles et, surtout, elle a une capacité d'évolution et d'adaptation au marché et à son environnement avec un directeur intelligent, visionnaire, qui a une grande capacité d'analyse et d'anticipation* »<sup>117</sup>. La capacité d'anticipation mise en avant par ce conseil en stratégie d'entreprise pour caractériser la SERM est également souligné par J. Dubois qui relève, à l'occasion d'Antigone, les démarches volontairement novatrices et des pratiques « *souvent en avance sur les évolutions normales du marché* » (Dubois, 1997, p. 94) tandis que *l'American Business Week* désigne G. Frêche parmi les cinquante européens les plus innovants<sup>118</sup>. Cette logique d'innovation, dont Montpellier s'enorgueillit, n'est donc pas seulement affaire de marketing. Elle participera activement de la réflexion sur Odysseum.

En définitive, il importe de retenir que la SERM se comprend comme une entreprise publique locale même si elle relève du droit privé, professionnelle de l'urbanisme opérationnel, démontrant une capacité d'adaptation et d'anticipation sur les évolutions du marché (offres et demandes). C'est la structure à laquelle la municipalité de Montpellier délègue la conduite de l'aménagement de la ville tout en conservant une maîtrise sur les choix effectués et un contrôle sur leur mise en œuvre. Il importe également de retenir que la SERM est une composante à part entière du développement montpelliérain. La relation étroite et privilégiée qu'elle entretient avec ses dirigeants politiques se traduit en effet par une intégration de la société au fonctionnement municipal et à la politique urbaine. Ces pratiques ont notamment pour conséquences de voir son travail et sa mission définis, y compris par elle-même, en référence au projet de ville et d'urbanisme. Elles font également de la SERM un représentant des objectifs et des intérêts de la collectivité publique auprès des opérateurs privés amenés à prendre part aux opérations, en particulier auprès des promoteurs et des investisseurs. Elle constitue ainsi un acteur majeur de l'urbain et de l'économie et, contrairement à d'autres grandes Sem d'aménagement telles que la Semapa pour « Seine rive gauche » ou la Sem Euralille qui sont dédiées à une opération particulière, la SERM s'apparente bien davantage à une « équipe opérationnelle du projet de ville ».

---

<sup>117</sup> Enquête réalisée dans le cadre d'une étude pour le Club Ville et Aménagement, A. Bourdin, N. Arab.Rochette (1997).

<sup>118</sup> *Le Nouvel Observateur*, 22/02/2001, n° 1894.

## Conclusion

La croissance économique et démographique qui caractérise fortement le contexte montpelliérain représente le premier problème urbain à gérer, ou pour le moins défini comme tel par le pouvoir politique et, simultanément, le premier moteur du projet de ville. Elle interviendra comme un argument de premier rang pour soutenir Odysseum. Ville florissante qui attire populations et entrepreneurs, Montpellier compte aussi parmi les villes où les mots d'ordre d'attractivité, de compétitivité territoriale et d'innovation marquent les actions engagées depuis 1977 et les enjeux assignés au développement urbain. A la fin des années 1990, cette stratégie sera encore au fondement d'Odysseum.

En réponse à cette croissance, des paris audacieux et pour une part réussis avec, pour point d'orgue, le choix de la métropolisation même si l'ambition de rivaliser avec Lyon, Marseille et Barcelone relève davantage d'un futur projeté – d'une utopie, diront certains – que d'une réalité objective. Pourtant, hisser Montpellier au rang de métropole de l'Europe du Sud et organiser le développement urbain constituent les deux enjeux stables et fondateurs du projet de ville tandis que les opérations d'aménagement en sont un vecteur essentiel. Ensuite, ces mots d'ordre vont de pair avec l'affirmation de principes directeurs énoncés par le politique. Ils ont valeur de références pour la détermination des choix d'aménagement urbain : rupture avec le zoning et la périurbanisation ; mixité sociale et fonctionnelle ; audace et innovation ; visibilité de la ville et de sa capacité à entreprendre. L'incorporation de ces dimensions dans le raisonnement des acteurs montpelliérains est telle qu'elles sont omniprésentes dans les témoignages recueillis sur Odysseum mais en ressortent de manière implicite, en filigrane, comme si elles allaient de soi. Cette force de l'évidence ne l'est pas pour le chercheur d'où ce retour sur la politique d'urbanisme et ses outils pour comprendre les enjeux, la stratégie et les pratiques d'aménagement dont Odysseum apparaît si indissociable.

Derrière ces enjeux et ces principes d'action, il y a la construction d'un leadership et d'une importante capacité d'action qui permettent au pouvoir politique d'avoir prise sur les processus d'urbanisation. L'accent est mis sur la capacité opérationnelle et décisionnelle quitte à s'exprimer dans le conflit. Le maire de Montpellier a ainsi pris soin de s'entourer d'un groupe de fidèles en charge des principales délégations et responsabilités sectorielles ou de s'assurer d'une majorité au sein du conseil municipal ; il a également pris soin de structurer un appareillage qui couvre le champ de la veille stratégique, de l'urbanisme opérationnel, de la

planification et de la prospective. Par ailleurs, si l'on reprend la distinction opérée par F. Ascher (1991) entre les politiques de type volontariste et celles de type accompagnatrices, alors Montpellier appartient à la première catégorie : non seulement le volontarisme de G. Frêche est devenu légendaire mais les choix mêmes d'aménagement sont fortement politisés. Cependant, l'affirmation de cette volonté politique se voit souvent dénoncée pour autoritarisme. A l'échelle locale, avec une CCI dans laquelle se cristallise la critique des choix d'urbanisation, « l'abandon du centre ancien » et l'autoritarisme de G. Frêche ; à l'échelle régionale avec des communes et des instances départementales et régionales qui accusent le maire de Montpellier de provoquer un déséquilibre régional.

Dans la construction de ce leadership et de cette capacité d'action, un acteur spécifique : la SERM. Opérateur majeur du développement montpelliérain, elle est le bras armé opérationnel de G. Frêche. Totalement intégrée au système d'action municipal, elle est positionnée au plus près de la politique d'urbanisme et de ses dirigeants politiques. Structure professionnelle, expérimentée, reconnue, elle travaille de concert avec les services municipaux et intervient comme intermédiaire entre le pouvoir politique et les opérateurs privés impliqués par la réalisation des opérations. En faisant un parallèle avec les termes du management de projet, elle peut alors être qualifiée comme « l'équipe opérationnelle projet de ville ». A ce titre et dans ces conditions d'exercice, elle pilote la mise en œuvre du schéma directeur de Port Marianne dans lequel Odysseum va prendre place.

Croissance économique et démographique ; ambition métropolitaine qui doit notamment passer par le développement des activités touristiques et de loisirs ; stabilité des principes directeurs dans la détermination des choix d'aménagement urbain ; forte capacité décisionnelle et opérationnelle du pouvoir politique ; réserves foncières ; une structure professionnelle qui exerce son activité dans le cadre d'une relation étroite et privilégiée avec la volonté politique ; une culture de l'innovation et une culture de l'opposition ; un schéma directeur pour organiser le développement urbain de l'Est montpelliérain arrêté à la fin des années 1980 et qui se poursuit sans obstacles ou bouleversements majeurs jusqu'à la première moitié des années 1990, tels sont les principaux éléments de contexte, repérés de manière empirique, et dans lequel s'inscrit l'élaboration d'Odysseum. Indépendants du projet étudié, ils pré-structurent pourtant la situation dans laquelle celui-ci va être mis au point : ils comptent parmi les ressources et les enjeux de son élaboration et participent de l'explication des pratiques. Cependant, si Odysseum ne peut se comprendre indépendamment de ces différents éléments et permet, en ce sens, de parler de continuités avec la stratégie urbaine, les pratiques d'aménagement et la conduite de l'action publique locale, il s'avère qu'il introduit dans le même temps une double rupture : en se substituant au projet de Centre Directionnel Régional, il

modifie en partie le programme initial de Port Marianne ; opération innovante, il se détache considérablement des modes opératoires habituels de la SERM et, plus largement, des pratiques dominantes dans le domaine de l'urbanisme commercial. Comment le projet émerge-t-il et comment la SERM procède-t-elle pour mettre au point ce nouveau pari – dont parlent, en bien ou en mal, bien des professionnels de l'aménagement, suscite la curiosité des spécialistes de la promotion commerciale, va jusqu'à « intéresser » J.P. Raffarin, sera l'objet d'une opposition sans précédent et fera couler beaucoup d'encre dans la presse locale et même nationale – sont au cœur des éléments que l'enquête s'est efforcée d'explorer.



***CHAPITRE 8 - ODYSSEUM : CONDITIONS D'ÉMERGENCE ET  
DÉCOUVERTE DE LA SITUATION DE PROJET***

---



## Introduction

En 1988 J.P. Garnier, analysant le projet montpelliérain dans la course aux technopoles, établissait un constat qui pourrait être reproduit quasiment mot à mot en y substituant le vocabulaire du ludique et du commercial à celui de la technopole : *« on connaît un des slogan qui ont concouru à forger l'image de marque montpelliéraine : 'A Montpellier, l'intelligence ne sera pas uniquement artificielle'. Mais, sans doute, n'en a-t-on pas perçu toute la signification, à en juger par certaines interprétations journalistiques selon lesquelles le projet urbain montpelliérain emprunterait largement au « modèle californien ». Or, la technopole française qui se profile 'au sud de l'Europe' n'est pas une réédition de Silicon Valley... ou de Tsukuba, où l'urbanisation avait été conçue en fonction et autour du développement des activités 'high tec'. Alors que, dans la plupart des politiques de technopolitisation, y compris en France, la 'techné' ou, du moins, la technique, semble donner sens au mode d'urbanisation désigné par le vocable 'technopole', à Montpellier, c'est la 'polis' qui est d'abord prise en considération. A la batterie langagière des mots en 'tique' (robotique, productique, télématique, communicative, etc.) devenus courants dans le vocabulaire de tout responsable technopolitain soucieux de signifier l'entrée de sa ville dans l'ère informatique', fait pendant, dans le discours montpelliérain, la panoplie des mots en 'té' (urbanité, cité, centralité, historicité, beauté, convivialité, sociabilité, etc.) »* (Garnier, 1988, p. 170). Dix ans plus tard on retrouve, à propos d'Odysseum, les mêmes critiques d'une référence guère analysée au « modèle américain », une même priorité à la « polis » et, partant, une même panoplie de mots en « té », toute la difficulté étant, on va le voir, de réussir à les conjuguer avec le « commercial ». Mais, à la différence de la technopole, déjà « formule miracle » quand Montpellier élabore son propre projet technopolitain, Odysseum est décrit, y compris dans le milieu professionnel et académique, et pas seulement par ses « promoteurs », comme une nouvelle génération de centre ludique et commercial voire comme un nouveau type de centralité urbaine. Ce caractère innovant, pour être impulsé par les injonctions politiques, est tout autant, sinon plus, le résultat du processus d'élaboration. C'est ce que nous allons commencer à examiner avec ce chapitre. Il retrace l'histoire d'Odysseum depuis son lancement jusqu'au premier temps de l'élaboration, tournant capital du projet.

Comme cela a déjà été précisé, Odysseum ne permet pas de réitérer ce qui a été fait avec le tronçon Nord. Cette séquence de la ligne B du tramway strasbourgeois présentait l'avantage de pouvoir rendre compte de la dynamique du processus d'élaboration dans le temps et d'en



illustrer la complexité en se focalisant sur un « sous-projet ». Les objectifs restent ici les mêmes mais Odysseum impose de retracer tout le cheminement de la phase amont pour mettre en évidence ce que « élaborer le projet » peut recouvrir. Le procédé retenu consiste donc à respecter la trame chronologique de l'élaboration mais en dégagant des séquences clés et en examinant chaque séquence selon les thèmes majeurs qui s'y dégagent. Ce choix permet de rester au plus proche de la dynamique singulière du projet et de rendre compte de la manière dont les éléments s'enchaînent et s'imbriquent. Par ailleurs, comme pour le tronçon Nord, l'analyse conjuguera mode du récit et « arrêts sur image ». Enfin, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit d'une reconstitution après-coup et donc partielle : elle ne prétend pas à l'exhaustivité mais vise à reconstituer les fils directeurs du cheminement temporel du projet et à expliciter les principaux déterminants et mécanismes de la phase amont. Il faut également souligner que les témoignages recueillis sur Odysseum, particulièrement auprès de la SERM qui constitue, au sens propre comme au sens figuré, l'acteur central de l'élaboration, sont relativement embrouillés. Ce caractère « embrouillé » est le reflet du processus concret et non le fait d'une incapacité intellectuelle des acteurs ou d'une absence de réflexivité. Il apparaît ainsi illusoire, non seulement pour le chercheur mais également pour les acteurs, de rendre compte de toutes les décisions, de les situer clairement dans le temps, de pondérer leur importance et d'attribuer toutes les paternités de toutes les décisions. Dans cet imbroglie ressortent cependant un certain nombre de problèmes et d'événements structurants. C'est à partir de ces indicateurs que l'histoire d'Odysseum est reconstruite.

Avec ce chapitre, on passera en revue les deux premières séquences identifiées : celle qui concerne l'émergence du projet et celle que l'on peut qualifier comme « le temps de la découverte des impasses ». L'objectif est d'examiner la situation dans laquelle l'élaboration du projet est enclenchée : quelles sont les caractéristiques de la situation de départ qui participent de l'explication des décisions et des pratiques ? Pour répondre à cette question, les données empiriques conduisent à orienter le propos dans deux directions complémentaires. D'une part, en décrivant la première étape du projet : elle signe son engagement formel et en arrête les finalités fondatrices ; d'autre part, en explicitant les différents éléments qui qualifient la situation de projet. De ce point de vue, l'enquête conduit à distinguer la situation telle qu'elle est connue au moment où le projet est décidé et la situation telle qu'elle est découverte avec le premier temps de l'élaboration.

L'analyse procédera donc en trois temps. On commencera par voir comment le Centre Directionnel Régional initialement programmé dans Port Marianne cède finalement la place à un nouveau projet. On retracera ainsi les conditions d'émergence d'Odysseum. Ensuite, on décrira la situation telle qu'elle est connue au moment où le projet est décidé et l'on constatera que la

SERM s'engage dans un projet risqué et peu balisé qu'elle doit pourtant concrétiser dans les plus brefs délais. Enfin, on entrera dans la deuxième séquence du projet. Elle se traduit par la découverte d'une série d'impasses qui conduisent la SERM à sortir de ses missions habituelles et, plus largement, à provoquer une rupture avec les pratiques dominantes dans le domaine de l'urbanisme commercial. C'est une étape déterminante du cheminement du projet et de la compréhension du processus d'élaboration ensuite mis en œuvre.

On verra, avec ce chapitre, que l'élaboration d'Odysseum suit un cheminement dans lequel émergent deux problèmes structurants de la démarche adoptée : à la question du « quoi faire » à laquelle la SERM va très rapidement se heurter, s'ajoute, tout aussi rapidement, celle du « comment faire ».

## **A. DES DETERMINATIONS MULTIPLES POUR UN NOUVEAU PROJET**

### **1 - Le projet de Centre Directionnel Régional mis en échec**

En 1988, le schéma directeur de Port Marianne prévoit, à l'extrémité de ses quatre cent hectares, l'implantation d'un Centre Directionnel Régional composé d'un programme commercial qu'il est prévu de doubler par un pôle tertiaire type centre d'affaires. On est alors sur un projet relativement banalisé qui se rapproche de la Pardieu à Lyon ou, dans une proportion moindre, d'Euralille. Il a, en regard du projet de ville, une haute valeur stratégique. Ce type d'équipement relève en effet des apanages des métropoles mais compte parmi les pièces manquantes des attributs montpelliérains. Port Marianne est l'occasion de remédier à cette faille avec, comme atout, la possibilité de disposer d'une réserve foncière idéalement localisée pour une opération de cette nature. Le Centre Directionnel Régional est ainsi une pièce maîtresse pour contribuer à hisser Montpellier au rang de métropole. Il faut y ajouter un enjeu plus immédiatement matériel et tout aussi stratégique avec la perspective de retombées fiscales importantes et donc de ressources financières supplémentaires pour une ville qui n'en finit pas d'investir. Hormis ces deux enjeux, le programme commercial repose sur une triple argumentation :

- la croissance démographique de la ville et de l'agglomération justifie une augmentation de la surface commerciale ;
- Montpellier n'a pas implanté d'hypermarché sur son territoire depuis 1977 ;
- suite à un accord passé avec le groupe Casino, le futur hypermarché correspondra en partie à un transfert de surfaces commerciales existantes et non à une création brute de m<sup>2</sup> supplémentaires.

Entre 1990 et 1992, ce projet est soumis à deux reprises aux autorisations de la Commission Départementale d'Urbanisme Commercial (CDUC), passage obligé d'un programme commercial de cette taille. Malgré l'argumentation développée, ces deux tentatives, déposées à moins de deux ans d'intervalle, se solderont par deux échecs. On est alors à deux ans des prochaines municipales et la nature commerciale du projet suscite de vives oppositions de la part des commerçants locaux qui ont lourdement pesé pour faire échouer la demande d'autorisation auprès de la commission départementale. G. Frêche décide de mettre le projet entre parenthèses pour le réactiver le moment venu et l'engagement convenu avec le groupe Casino est maintenu.

Tous les témoignages recueillis mentionnent cet épisode. D'une part, ils veulent signaler qu'Odysseum s'inscrit dans la continuité d'une stratégie de développement urbain déjà énoncée au programme de Port Marianne. D'autre part, ils rendent compte d'un apprentissage qui marque la SERM et ses dirigeants politiques : désormais, s'ils ne le savaient déjà, ils ont la conviction que s'engager dans un projet de centre commercial s'apparente à un parcours du combattant et que le passage à l'acte doit compter avec l'état des forces en présence. Or, si l'on confronte cette expérience avec l'analyse de l'action publique locale on comprend que ces rapports de force se nouent précisément là où le leadership de G. Frêche est le moins installé, i.e. auprès des commerçants locaux qui cristallisent dans le projet de centre commercial leurs griefs envers une politique urbaine qu'ils critiquent.

## **2 - L'événement Gaumont : une opportunité exogène qui modifie la donne**

Le Centre Directionnel Régional est donc en sommeil jusqu'à cet été 1995 où la Gaumont contacte G. Frêche pour lui proposer d'implanter un des plus grands et des plus novateurs multiplexes de France : 4000 sièges, 16 salles, un Imax et une salle dynamique. G. Frêche charge aussitôt la SERM de trouver un terrain approprié et de faire en sorte que le permis de construire soit déposé dans les plus brefs délais en raison de l'imminence d'une nouvelle loi qui rendrait la réalisation du multiplexe très incertaine. Tout s'enchaîne alors très vite. La première idée retient, très logiquement, la réserve foncière « Héliopolis » précisément prévue dans Port Marianne pour y accueillir des activités de loisirs mais encore vierge de toute urbanisation et sans programme. Tout aussi rapidement, la première question qui se pose est de savoir quoi faire de ce terrain pour ne pas laisser le multiplexe seul au milieu des vignes : *« on s'est dit : 'mais qu'est-ce qu'on va faire dans ce secteur ? D'où l'idée, en 1996, de reprendre la ZAC en se disant : puisqu'on a déjà un multiplexe, il y a toujours l'idée d'un centre commercial puisqu'on avait des engagements avec Casino qui nous relançait périodiquement pour nous demander où on en était. Donc on avait une locomotive commerciale au réfrigérateur et on avait une locomotive loisirs avec le multiplexe, pas n'importe quel multiplexe, avec un Imax et une salle dynamique. A l'époque, c'était le deuxième de France, depuis ils ont fait celui du Futuroscope »* (DG SERM). C'est là que tout bascule. Le tandem Frêche/Dugrand considère que le multiplexe jouera le rôle d'un équipement attractif structurant et représente une opportunité pour ressortir des cartons le projet de centre commercial. Dès lors, et dans cette perspective, l'implantation du multiplexe initialement prévue sur le secteur d'Héliopolis, est

finalement déportée à l'extrémité de Port Marianne là où le Centre Directionnel Régional était programmé.

***La Gaumont nous a pris de court***

*Au début des années 1990, on avait étudié un projet de Centre Directionnel Régional avec un programme commercial de 32.000 m<sup>2</sup> avec un hyper Casino et une galerie commerciale. Cette affaire est arrivée deux fois en CDUC avec, à chaque fois, une réponse négative. Le deuxième projet est allé en CNUC. Il aurait dû entraîner un avis favorable mais il y a eu un conflit avec le ministre du commerce et il n'a pas été accepté. G. Frêche a dit qu'il était inutile de le présenter une troisième fois et qu'on allait attendre. Même si on avait déjà acheté la plus grande partie des terrains, on a mis tout ça au réfrigérateur. Été 1995, la Gaumont contacte le maire en disant qu'elle voudrait faire un multiplexe mais qu'elle était partante pour faire un des plus grands Imax de France et un cinéma dynamique et pas pour faire un multiplexe simple. Donc, un jour de fin juillet 1995, le maire nous dit « je viens de voir N. S., trouvez-moi un terrain dans le secteur d'Héliopolis pour mettre la Gaumont selon tel programme ». On a pris rendez-vous avec la Gaumont qui nous a confirmé ce qui s'était dit entre grands patrons et on a trouvé un terrain dans ce secteur là. La Gaumont devait aller vite et nous a pris de court, le permis de construire devait être déposé très rapidement et nous on s'est dit : mais qu'est-ce qu'on va faire dans ce secteur ? » (DG SERM).*

Changement de décor, imprévu et exogène, le multiplexe est ainsi perçu comme l'occasion de relancer une ambition antérieure, « *une opportunité fabuleuse* » selon les termes de la SERM. C'est dans cet événement qu'il faut rechercher le déclenchement d'un nouveau projet urbain encore appelé Centre Directionnel Régional et qui ne sera baptisé « Odysseum » que deux ans plus tard (fin 1998). Mais l'impact du multiplexe ne se limite pas à remettre à l'ordre du jour le projet de centre commercial ; il insuffle l'idée d'axer le nouveau projet dans la perspective du pôle de développement économique Héliopolis, axé sur l'économie du tourisme et des loisirs, et non plus dans celle de l'accompagnement tertiaire initialement prévu.

### 3 - Une nouvelle commande politique

La décision d'implanter le multiplexe et d'en profiter pour ressortir le projet de centre commercial a donc pour corollaire, sur décision des dirigeants politiques, le lancement d'un nouveau projet. Dans la droite ligne des pratiques habituelles, il est confié à la SERM, sur la base d'une commande politique que l'on peut reformuler de la manière suivante :

- la SERM doit élaborer un nouveau projet en adossant le centre commercial à l'opportunité du multiplexe ;
- ce projet doit avoir un rayonnement supra-régional ;
- le site ne doit pas être construit à l'image des lotissements commerciaux qui dessinent le paysage de toutes les entrées de ville. Pour reprendre la formule très parlante employée à Montpellier, le projet ne doit pas être pensé comme « *des boîtes à savons et des parkings* » mais comme un quartier à part entière de Port Marianne et de la ville ;
- il sera financé par des capitaux privés ;
- il doit être engagé dans les plus brefs délais ;
- enfin, les dirigeants politiques demandent d'inscrire le nouveau projet dans l'axe Héliopolis et donc dans la perspective de contribuer au développement de l'économie du tourisme et du loisir.

L'énonciation de cette commande politique amène plusieurs remarques :

- Premièrement, si l'on peut voir dans l'opportunité du multiplexe le déclenchement d'un nouveau projet, cet événement exogène ne résume pas à, lui seul, l'origine d'Odysseum. Au contraire, l'initiative de la Gaumont est réappropriée par la municipalité qui la replace aussitôt dans la perspective de ses propres projets de territoire : le projet de ville et la stratégie de compétitivité et d'attractivité territoriales ; le projet technopolitain et le développement du pôle Héliopolis ; le projet de Port Marianne et la programmation du centre commercial. Les orientations initiales d'Odysseum sont donc indissociables des ambitions territoriales préalablement énoncées.
- Deuxièmement, l'origine d'Odysseum est encore, et tout autant, à rechercher dans une double référence aux modèles existants. D'une part, elle fait écho à la combinaison connue des « multiplexes/centres commerciaux » en vogue depuis les années 1980 en France et ailleurs. D'autre part, l'injonction d'une orientation « loisirs » semble également influencée par un voyage récent des élus aux USA où de nouvelles générations de centres commerciaux, les *entertainment centers*, précisément combinés à des activités de loisirs, ont déjà fait leur apparition.

- Mais, troisième point, si les modèles commerciaux existants comptent parmi les déterminations initiales d'Odysseum pour autant, les intentions assignées par le pouvoir politique commandent d'inscrire le nouveau projet dans le cadre des principes directeurs d'aménagement montpelliérains. En interdisant de reproduire les formes dominantes de l'urbanisme commercial et en positionnant le nouveau site à urbaniser comme un quartier à part entière de Port Marianne et de Montpellier, la commande politique replace Odysseum dans la perspective du projet d'urbanisme fondé sur un mot d'ordre alternatif aux modèles périurbains. On peut alors ici considérer que les élus ordonnent une territorialisation du projet : Odysseum ne doit pas être un centre commercial périphérique conçu selon les modèles urbanistiques périurbains dominants mais selon les principes directeurs propres à Montpellier, mis à l'œuvre avec Antigone et Port Marianne, et considérés comme des signes caractéristiques et distinctifs du territoire existant et projeté.
- Dernière remarque, on retrouve dans cette volonté de faire un centre commercial à vocation supra-régionale en rupture avec les formes urbaines périphériques dominantes, la « marque de fabrique » de Montpellier et son souci d'engager des projets urbains emblématiques d'une capacité à innover et à entreprendre. On soulèvera d'ailleurs à ce propos que le projet de la Gaumont, ambitieux et atypique, est lui-même perçu comme une opération fidèle à l'image d'une Montpellier friande de records et de distinction.

Cette analyse des conditions d'émergence d'Odysseum conduit à deux conclusions. D'une part, les finalités initiales de ce nouveau projet sont à rechercher dans la conjonction entre : 1/ les principes directeurs d'aménagement et les projets territoriaux montpelliérains – 2/ une initiative privée inattendue – 3/ la référence des modèles existants (centre commercial/multiplexe/loisirs). D'autre part, pour être ainsi enraciné dans une « histoire » locale et s'inscrire dans la perspective des socles fondateurs et des orientations stratégiques de développement et d'aménagement montpelliérains, Odysseum n'en demeure pas moins imprévu et n'est adossé à aucune réflexion opérationnelle préalable.

***Au départ, il y a une commande politique un peu brute mais qui s'inscrit dans une démarche urbaine générale***

*« Comme souvent à Montpellier, au départ, il y a une idée ; ce n'est pas forcément un concept élaboré mais il y a une idée qui vient du politique. Mais il faut savoir que, quelque soit ce que l'on fait, ça s'inscrit toujours dans une démarche urbaine générale et, en l'occurrence, dans le plan de développement de Port Marianne, qui prévoyait de mettre à la pointe de la future ville un pôle structurant à vocation supra-régionale. Les élus avaient décidé depuis longtemps qu'il y aurait là une vocation commerciale forte. Donc depuis longtemps il y avait cette idée. Il y avait eu un ancien projet qui a échoué au niveau national et qui s'appelait le Centre Directionnel Régional.(...) Donc le mot dit bien ce que ça veut dire, un pôle structurant à une échelle qui dépasse l'agglomération de Montpellier. Le projet a été remis sur le tapis, toujours avec cette toile de fond commerce mais il ne s'agissait surtout pas de faire un lotissement commercial et de mettre une boîte à savon pour mettre une boîte à savon et le maire et l'adjoint à l'urbanisme – ils revenaient d'un voyage aux USA où ils avaient vu des centres commerciaux nouvelle génération – nous ont demandé de voir les développements possibles en matière de loisirs. Mais ça n'allait pas plus loin que ça, on n'en savait pas davantage, on ne savait même pas exactement dans quelles villes ils avaient été. L'idée c'était de voir si on pouvait faire un équipement qui, habituellement, se voit plutôt en périphérie. Voilà la commande un peu brute que l'on avait au départ » (DA SERM).*

Avec la commande politique il est également attendu que le projet soit aussitôt engagé dans une démarche opérationnelle pour voir le jour dans les plus brefs délais. Concrètement, cela signifie que la SERM doit rapidement consulter les opérateurs commerciaux et leur vendre le terrain pour qu'ils élaborent, sur la base de cette commande politique, un programme puis construisent le centre commercial. Pourtant, il faudra attendre près de trois ans pour que le projet soit approuvé par le Conseil Municipal et près de quatre ans pour obtenir les autorisations commerciales. Pour comprendre pourquoi ces délais sont plus longs que ceux escomptés, il faut examiner la situation dans laquelle s'inscrit l'élaboration d'Odysseum. L'enquête montre que, de ce point de vue, il faut distinguer :

- la situation telle qu'elle est connue quand le projet est décidé et qui indique que la SERM s'engage dans un projet risqué avec peu de balises initiales pour progresser ;
- la situation qui est découverte avec le premier temps de l'élaboration et qui montre comment la SERM va se heurter à des impasses qui constituent une nouvelle série de déterminations du processus ensuite mis en œuvre.



## **B. UN PROJET RISQUE ET PEU BALISÉ À CONCRÉTISER DANS L'URGENCE**

### **1 - Le site : un atout de la concrétisation du projet**

Pour répondre aux injonctions d'urgence de la commande politique la SERM dispose, avec le site retenu, d'un atout important pour engager le projet dans une phase opérationnelle. D'une part, déjà acquis, il évite les procédures, toujours longues, d'acquisition et de négociation foncières. D'autre part, à l'extrémité de Port Marianne, à cheval sur l'axe ville/littoral et sur l'axe Lyon/Barcelone, il est localisé au croisement d'un carrefour routier et autoroutier de dimension régionale, à proximité de l'aéroport international et de la future gare TGV. Ces attributs sont importants : ils réunissent des conditions de premier ordre pour répondre aux critères géographiques d'investissement des opérateurs privés et pour contribuer à la vocation supra-régionale du projet. A cela, s'ajoute la croissance démographique actuelle et à venir de la ville, de l'agglomération et de la région et donc la possibilité de faire valoir une importante zone de chalandise. Ces dimensions territoriales sont perçues comme une ressource essentielle de la capacité à attirer les capitaux privés et à atteindre les objectifs de rayonnement supra-régional.

### **2 - Des composantes initiales peu circonscrites**

#### ***Une incertitude cognitive***

Deuxième donnée importante de la situation de départ, la SERM est chargée de conduire un projet dont le contenu est peu circonscrit. Tel qu'il est énoncé par les élus, Odysseum tient principalement dans des prescriptions qui s'enracinent certes dans les projets montpelliérains mais s'apparentent davantage à des mots d'ordre qu'à des intentions nourries par des réflexions opérationnelles. Le projet est ainsi associé à trois injonctions :

- l'injonction métropolitaine, qui indique simplement qu'il s'agit de concevoir un projet en mesure de couvrir un rayonnement supra-régional ;
- l'injonction économique avec la référence « loisirs et attractivité touristique » du pôle Héliopolis mais qui ne peut s'appuyer sur aucune programmation préalable, seule une réserve foncière était prévue pour accueillir ce type d'activités ;
- l'injonction urbaine exprimée par la volonté de ne pas construire des « *boîtes à savon et des parkings* » et qui impose de rompre avec les formes commerciales classiques mais ne dit rien sur une solution alternative.

Autrement dit, à ce stade, la SERM ne connaît que deux composantes du projet : un centre commercial avec un hypermarché Casino et un multiplexe. Cela explique pourquoi elle décrit la situation de départ comme une situation dans laquelle elle « *sait mieux ce que ne doit pas être le nouveau projet que ce qu'il doit être* ». Pour corser l'affaire, cette incertitude sur le programme et sur la forme est renforcée par une incertitude sur les moyens.

***Des opérateurs privés incontournables mais virtuels ; des moyens publics indéfinis ; une SERM inexpérimentée***

Sur le plan des moyens, la situation n'est en effet pas beaucoup plus claire. Hormis un site stratégique déjà acquis et la nécessité de recourir aux capitaux privés, rien n'est précisé. De ce point de vue, trois problèmes sont soulevés par la SERM.

D'abord, que le site possède des qualités pour attirer les capitaux privés est d'autant plus essentiel que le projet sera nécessairement financé par des opérateurs privés, ne serait-ce qu'en raison de sa nature commerciale. C'est une autre donnée importante du projet : sa concrétisation repose, de manière incontournable, sur l'implication d'un promoteur pour construire le centre commercial, d'un investisseur pour l'acheter et d'un exploitant pour le gérer, sachant qu'aujourd'hui, dans la grande majorité des cas, les investisseurs intègrent une filiale d'exploitation. Dit simplement, le promoteur achète un terrain, élabore un programme et construit pour revendre, il dégage des fonds à court terme (de 2 à 5 ans en moyenne), il prend un risque sur la commercialisation de l'ouvrage et attend un bénéfice de la vente ; l'investisseur/exploitant achète le centre une fois celui-ci achevé pour « placer », à long terme, des capitaux dont il attend une rentabilité ; il prend des risques d'exploitation. Dans le domaine de l'urbanisme commercial, la pratique est de trouver l'acquéreur avant de lancer l'opération. Les deux formules les plus courantes consistent : soit à vendre le terrain à un ensemblier « promoteur, investisseur, exploitant » ; soit à un promoteur qui, dans ce cas, convient au préalable, avec un investisseur, d'un programme et d'un prix sur la base desquels les deux opérateurs signent une promesse de vente en état futur d'achèvement, l'investisseur commençant aussitôt à engager des fonds dans l'opération.

Or, compte tenu de la rapidité avec laquelle les éléments se sont jusque là enclenchés, aucune démarche préalable n'a été menée sur cette question. Cela signifie que le projet est engagé mais que les partenaires privés sont, à ce stade, encore virtuels hormis l'engagement convenu avec le groupe Casino, seul acteur privé formellement impliqué dans le projet dès ses origines. Il faut préciser que le multiplexe correspond, pour reprendre le jargon des professionnels, à « un coup parti ». Sa construction démarre en même temps, ou presque, que les réflexions sur Odysseum et la Gaumont n'interviendra plus dans l'élaboration du projet. Aucune démarche n'a

donc été entreprise auprès des promoteurs et investisseurs qui vont construire et acquérir le centre. Ce sont les clients auxquels la SERM doit vendre les terrains.

Ensuite, deuxième problème, les moyens publics qui seront alloués au projet ne sont pas davantage connus si ce n'est qu'il est attendu une participation minimale de la collectivité publique. Sachant, qu'à ce stade, le projet est encore essentiellement défini comme un centre commercial et sachant que les collectivités locales ne peuvent pas financer des équipements commerciaux.

Enfin, troisième type de problème, si la SERM est, comme d'habitude, retenue pour être aménageur du projet et si elle est reconnue pour son professionnalisme, elle met en avant son inexpérience en matière commerciale. Elle n'a encore jamais aménagé d'opération de ce type alors que l'urbanisme commercial répond à des logiques, un marché et des principes urbanistiques et architecturaux propres qui s'éloignent considérablement de ceux des zones d'activité ou de logement sur lesquelles son expérience est concentrée<sup>119</sup>.

### **3 - L'opposition des commerçants locaux : une certitude**

Autre donnée importante, pour la SERM et ses élus il est clair que lancer un projet de ce type c'est s'engager dans un contexte national que l'on sait défavorable aux nouvelles implantations de grands centres commerciaux et dans un contexte local que l'on sait, par expérience, extrêmement hostile à toute opération de cette nature. Les deux échecs précédents obsèdent tous les esprits et il ne fait aucun doute que les commerçants locaux et leur représentant institutionnel, la CCI, non seulement s'opposeront au projet mais chercheront à le faire échouer auprès de la Commission Départementale d'Équipement Commercial (CDEC). Précisons d'emblée que la gestion de cette situation ne relève pas des prérogatives de la SERM mais de celle de l'équipe municipale. Dans la continuité des pratiques habituelles, elle choisit d'aborder ce contexte de résistance sur le mode du conflit.

---

<sup>119</sup> En matière d'urbanisme, les marchés sont très segmentés. À titre d'exemple, la promotion immobilière répond à des logiques très différentes s'il s'agit de construire des logements, des bureaux, des zones d'activités (le secondaire), des centres commerciaux... : les opérateurs, les modes et les circuits de financement, les clients, la réglementation... diffèrent considérablement et demandent, dans chaque cas, une connaissance et des compétences professionnelles spécialisées.

#### 4 - Les balises administratives et réglementaires

Sur le plan administratif et réglementaire, le projet doit suivre quatre principales étapes successives :

- déposer, auprès de la municipalité, le dossier de création de ZAC (zone d'aménagement concerté) ;
- puis le dossier de réalisation de ZAC pour approbation du Conseil Municipal ;
- faire procéder à l'enquête d'utilité publique préalable à la CDEC ;
- déposer le projet auprès de la Commission Départementale d'Équipement Commercial (la CDEC) pour autorisation du centre commercial.

Ces procédures spécifient la nature des choix à déterminer pour obtenir le droit de construire. Le dossier de création de ZAC doit ainsi exposer l'objet et la justification de l'opération, une description du site, sa localisation et des indications sur le programme d'aménagement envisagé. La conséquence la plus pratique de l'approbation de ce dossier par le Conseil Municipal est tout simplement l'autorisation de poursuivre le travail dans la voie engagée. Le dossier de réalisation de ZAC est plus décisif. Il doit comprendre :

- le programme des équipements publics qui seront réalisés dans la zone, en infrastructures (travaux de viabilité des sols) et, le cas échéant, en superstructures ;
- les modalités prévisionnelles de financement des travaux de VRD que doit prendre en charge l'aménageur concessionnaire ;
- le nombre de m<sup>2</sup> de surfaces à construire, la composition urbaine de la zone (localisation des principales voies de circulation, des équipements publics, des espaces verts, des îlots destinés à la construction) ainsi que les prescriptions urbanistiques à imposer aux constructeurs.

L'engagement des travaux est subordonné à l'approbation du dossier de réalisation de ZAC par le Conseil Municipal. Cette autorisation ne concerne que les travaux d'aménagement et la construction des équipements publics, les surfaces commerciales dépendent, elles, de la Commission Départementale d'Équipement Commercial (la CDEC) quatrième étape administrative qui suppose, au préalable, la déclaration d'utilité publique du projet. Conformément à la toute nouvelle loi relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat dite « Loi Raffarin »<sup>120</sup>, tout projet commercial<sup>121</sup> doit désormais

---

<sup>120</sup> En date du 05 juillet 1996, elle vient juste d'être votée lorsque le lancement du projet est décidé. Elle modifie la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat de 1973, dite « Loi Royer » sous le coup de laquelle le projet de Centre Directionnel Régional avait été refusé.

fournir les éléments permettant d'évaluer ses impacts sur l'appareil commercial et artisanal, l'emploi, l'offre et la demande existantes et prévisionnelles, l'environnement et, plus largement, sur l'aménagement du territoire. Les dossiers de permis de construire des établissements commerciaux doivent également accompagner la demande. Par conséquent, cette procédure rend indispensables :

- la mise en œuvre d'une analyse économique et d'une étude d'impact préalables,
- les choix en matière de composition urbaine, de partis pris architecturaux et d'équipements publics,
- la programmation précise de toutes les moyennes et grandes surfaces commerciales qui seront intégrées au projet d'ensemble et de leurs caractéristiques architecturales,
- l'avis favorable des commissaires enquêteurs sur l'utilité publique du projet commercial.

Ces étapes réglementaires et donc obligatoires – dossier de création de ZAC – dossier de réalisation de ZAC<sup>122</sup> – enquête d'utilité publique – CDEC indiquent la nature des choix à déterminer pour obtenir les autorisations qui permettront d'engager le projet dans sa phase de construction. Elles constituent en ce sens des balises qui spécifient les tâches à conduire et les décisions à arrêter et faire arrêter par les opérateurs privés.

## **5 - La CDEC : un risque majeur d'infaisabilité ; un enjeu clé de l'élaboration**

Parmi ces étapes, seule la CDEC revient avec insistance dans les témoignages recueillis et apparaît très clairement comme un enjeu majeur de l'élaboration tandis que la procédure de ZAC est surtout mentionnée pour préciser le cadre juridique d'intervention de la

---

<sup>121</sup> La loi établit des seuils différents selon qu'il s'agit d'une construction nouvelle, d'une extension, d'un changement d'activité et selon la nature du commerce (alimentaire, non alimentaire, dépôt et distribution de carburant...). Il est ici inutile d'entrer dans ces détails, l'essentiel étant de signifier que toutes les moyennes et grandes surfaces commerciales doivent être déterminées pour déposer le dossier en CDEC mais pas les plus petites (les boutiques). En l'occurrence, sont concernées les surfaces de vente supérieures à 300m<sup>2</sup> pour les commerces à dominante alimentaire et à 2000 m<sup>2</sup> pour les autres types de commerces.

<sup>122</sup> Ces précisions sur la procédure de ZAC sont ici extrêmement sommaires et uniquement rapportées en regard du cas montpelliérain. A titre d'exemple, le régime juridique de la régie directe, de la convention ou du mandat de ZAC ne sont pas traités, ni les cas où la création de ZAC s'accompagne d'un plan d'aménagement de zone qui se substitue alors au POS sur le périmètre de zone. L'objectif est de signifier, en regard des contraintes réglementaires, la nature du travail à conduire et des aspects indispensables que doit prendre en compte l'élaboration du projet. Pour plus de détails, se reporter à H. Jacquot et F. Priet, 1998, pp. 453-484 et aux articles L.300-1 ; L.300-2 ; L.311-1 ; L.321-1 ; R.311-1 ; R.311-11 et R.311-4 du Code de l'urbanisme.

SERM. Cela peut se comprendre si l'on rappelle d'une part qu'avec le fonctionnement montpelliérain les dossiers de création et de réalisation de ZAC établis ne sont plus que la formalisation des choix arrêtés conjointement par la SERM et ses élus et, d'autre part, que le leadership de G. Frêche lève l'incertitude potentielle quant à l'approbation du projet par le Conseil Municipal. Ces deux raisons expliquent que l'accord du Conseil Municipal sur les dossiers de création et de réalisation de ZAC ne ressort pas comme un enjeu de l'élaboration. La CDEC en revanche relève d'une toute autre problématique. Elle est, à deux titres, positionnée comme un enjeu crucial de l'élaboration. D'une part, condition *sine qua non* de la faisabilité du centre commercial, elle est également définie comme un lieu majeur de production d'irréversibilités sur le contenu comme sur la réalisation du projet. D'autre part, cet enjeu est d'autant plus grand que l'opposition prévisible des commerçants locaux la désigne, dans le même temps, comme une source fondamentale d'incertitude quant à la concrétisation du projet. En dernière analyse cela signifie qu'une des caractéristiques essentielles de la situation de projet tient dans le fait qu'il ne s'agit plus, comme dans le cas strasbourgeois, de « sortir » le projet dans le cadre des coûts et des délais impartis mais bien de « réussir à le sortir tout court ».

## **6 - Le rapport au temps : entre rapidité de l'action et horizon temporel**

Le projet est également engagé, par injonction politique, sous le signe de l'urgence : *« la commande des élus, c'était quand même de sortir une CDEC le plus rapidement possible pour le centre commercial. Il ne faut pas oublier ça, c'était un élément qui pesait beaucoup. En même temps, il y avait aussi une demande très forte des élus qui trouvait son origine dans la demande de la Gaumont de trouver rapidement un environnement et de ne pas la laisser seule au milieu des vignes. Donc il fallait rapidement remplir cet espace »* (Directeur de l'aménagement, SERM). Cet extrait d'entretien indique deux raisons complémentaires à cette injonction d'urgence. La première est à rechercher dans la construction imminente du multiplexe sur un site vierge de toute urbanisation. Elle génère la nécessité de structurer dans les délais les plus brefs la nouvelle ZAC. L'urgence est donc ici affaire d'urbanisme. Deuxième élément explicatif, la CDEC. Sur cette question, comme sur celles relatives aux commerçants locaux et à la CCI, les témoignages recueillis sont volontairement restés extrêmement allusifs<sup>123</sup>. On peut cependant souligner que vouloir obtenir l'autorisation de la CDEC le plus

---

<sup>123</sup> Sans doute en raison des contentieux sans précédents mais aussi la perspective, encore discrète, de négociations qui caractérisent la situation au moment de l'enquête.

rapidement possible c'est vouloir faire en sorte que la construction du centre commercial démarre le plus rapidement possible. On touche ici au risque politique. En effet, le raisonnement dominant consiste à considérer qu'il est, d'un côté, certain que le projet va « faire des vagues » et que G. Frêche prend d'importants risques politiques mais qu'il est, de l'autre côté, tout aussi certain qu'il n'hésitera pas à les prendre. Dès lors, une manière de limiter ces risques revient à enclencher, avant les municipales de 2001, la construction du projet pour éviter qu'il ne devienne un enjeu électoral de l'opposition. L'injonction d'urgence se comprend ainsi comme une stratégie d'anticipation des risques électoraux.

Toutefois, il importe de préciser que ce rapport au temps est sans commune mesure avec ce qui a été observé à Strasbourg. En aucun cas en effet on ne peut parler à Montpellier de l'impératif d'une date butoir ni positionner la variable « délais » comme une dimension aussi structurante du processus d'élaboration qu'elle ne l'était pour la ligne B. C'est pourquoi il est plus approprié de parler d'urgence et d'horizon temporel que de délais et encore moins de calendrier. Cette analyse est soutenue par le fait que, contrairement à Strasbourg, le déroulement temporel du projet n'est pas, à son lancement, préalablement planifié par des étapes bornées selon un calendrier rigoureux préétabli et à respecter. Au contraire, le suivi des plaquettes éditées sur Odysseum depuis 1998 montre qu'un calendrier est non seulement arrêté chemin faisant mais également affiné avec l'avancement du projet. Cette absence de calendrier peut être rapprochée du manque de connaissances sur le contenu du projet. Difficile, en effet, de planifier ce que l'on ne connaît pas et le suivi des plaquettes montre que ce calendrier est précisément construit avec l'avancement de la détermination des choix.

Au moment où les réflexions sur Odysseum sont enclenchées, quatre grands types d'éléments caractérisent donc la connaissance sur le projet.

- Premièrement, des prescriptions politiques qui ordonnent d'entrer sans attendre dans une démarche opérationnelle pour implanter un centre commercial adossé à des activités de loisirs, en mesure de couvrir un rayonnement supra-régional, financé par des capitaux privés et résolument différent des formes périurbaines existantes. Ces enjeux sont énoncés avec le volontarisme habituel et, pour la SERM, deviennent les objectifs à atteindre.
- Deuxièmement, pour atteindre ces objectifs, les seuls éléments connus et arrêtés concernent la localisation du projet, l'hypermarché Casino et le multiplexe.
- Troisièmement, la concrétisation du projet est subordonnée à des étapes administratives et réglementaires qui contribuent à spécifier la nature des choix à déterminer mais ne disent rien sur la manière d'y aboutir.

- Quatrièmement, la SERM sait qu'elle s'engage dans un projet sur lequel pèse un risque majeur d'infaisabilité qui positionne la CDEC comme un enjeu clé de l'élaboration.

En dernière analyse, et en regard du cas strasbourgeois, cela signifie que l'on rencontre ici une situation dans laquelle les acteurs n'ont guère de connaissances sur l'itinéraire à suivre pour passer des intentions aux réalisations comme ils ne disposent guère de connaissances opératoires pour démarrer l'élaboration du projet.

Cela explique pourquoi, pour la SERM, la situation est fondamentalement décrite au travers de deux problèmes fondateurs :

- qu'est-ce qu'un pôle commercial structurant à vocation supra-régionale avec une orientation « loisirs et attractivité touristique » dont la forme doit être résolument différente de ce que l'on connaît classiquement en urbanisme commercial ?
- comment contribuer à la faisabilité d'Odysseum dans un contexte où l'opposition des commerçants locaux et la CDEC pèsent sur la concrétisation même du projet ?

On va voir que le démarrage de l'élaboration, loin d'apporter des réponses à ces questions va, au contraire, renforcer le caractère peu balisé des conditions d'élaboration et faire émerger de nouveaux risques sur la concrétisation du projet.

### **C. DE LA DÉCOUVERTE DES IMPASSES À LA RUPTURE AVEC LES PRATIQUES HABITUELLES**

La SERM est donc, dans la continuité la plus parfaite des pratiques montpelliéraines, désignée aménageur concessionnaire de la ZAC et doit, à ce titre, en élaborer les dossiers de création et de réalisation. Si l'on traduit les attendus de ces procédures en missions et si l'on reprend les tâches classiques de l'activité d'aménageur explicitées dans le premier chapitre, on peut alors dégager les principales missions qui attendent maintenant la SERM :

- trouver les promoteurs et/ou investisseurs qui vont financer la construction, acheter le centre et en établir le programme sur la base de la commande politique,
- consulter des architectes-urbanistes pour concevoir les options urbanistiques,
- élaborer en collaboration avec les services de la ville (Direction de l'aménagement et de la programmation notamment, DAP) le dossier de réalisation de ZAC et donc préciser le nombre de m<sup>2</sup> à construire, la composition urbaine de la ZAC, les modalités de



financement des travaux d'aménagement (de viabilisation), voire le programme d'équipements publics <sup>124</sup>.

Exposées telles quelles, ces missions précisent la nature du travail à accomplir mais ne disent rien sur la manière de le conduire, sur les problèmes rencontrés ni sur leur mode de résolution. Comment se déroule l'échange avec les opérateurs privés ? Comment concevoir une forme urbaine qui doit se démarquer de l'existant ? Comment les risques sur la CDEC sont-ils réduits ? En se focalisant sur ces questions, l'enquête met à jour que les missions de la SERM dépassent largement celles qui sont induites par les procédures réglementaires et l'activité d'aménageur. Elle permet également de comprendre pourquoi les délais pour déposer le dossier de réalisation de ZAC sont plus longs que ceux escomptés, pourquoi la SERM va devoir rompre avec ses pratiques et endosser des missions inhabituelles ou pourquoi il est possible de qualifier Odysseum comme un projet clés en main mais du public vers le privé. Surtout, cette investigation fait émerger qu'élaborer Odysseum, c'est découvrir et construire l'itinéraire de sa concrétisation. Caractéristique majeure de la dynamique d'élaboration, elle constitue le fil directeur des développements qui suivent.

L'unité de la séquence qu'il s'agit maintenant d'examiner est dégagée par le fait qu'elle se caractérise par la découverte d'une série d'impasses. Elles sont mises à jour chemin faisant, participent amplement de la situation de projet et comptent parmi les déterminations clés de la démarche d'élaboration ensuite mise en œuvre.

Plus précisément, l'enquête identifie cinq épisodes importants dans cette séquence. Les quatre premiers correspondent à la mise à jour de problèmes : une indécidabilité sur les choix de programmation ; la non reproductibilité des modèles touristiques connus ; l'impossibilité de dépasser les formes commerciales classiques ; l'incompatibilité entre prescriptions politiques et logiques d'action des promoteurs/investisseurs. Le cinquième fait marquant tient dans l'émergence d'une piste « loisirs urbains ». Ces différents aspects ne procèdent pas d'un déroulement rigoureusement linéaire mais s'entrecroisent ; ils sont ici recomposés et ordonnés pour les besoins de l'exposé et de l'analyse.

---

<sup>124</sup> On se limite ici aux missions principales de la phase amont, étant entendu que ce travail ne traite pas la phase de travaux.

## 1 - Quand marges d'action riment avec indécidabilité

Dès le lancement du projet, l'annonce publique de la construction imminente du multiplexe et de celle, à venir, d'un centre commercial provoquent un afflux spontané d'offres émanant aussi bien de responsables d'enseignes que d'opérateurs de projets clés en mains (promoteurs et/ou investisseurs). L'ampleur du phénomène est telle qu'elle pourrait suffire à dispenser la SERM de la recherche des acteurs privés à impliquer dans le projet et nécessaires à la concrétisation du centre commercial. C'est le premier fait marquant. Pour la SERM, il conduit à deux constats essentiels. Le plus immédiat concerne la confirmation de l'attractivité du site et du rôle de locomotive du multiplexe. Deuxièmement, l'ampleur du phénomène conjuguée à la grande diversité des propositions démontre l'étendue des possibles entre un grand nombre d'enseignes qui souhaitent, sans attendre, se greffer à la valeur sûre d'un des plus grands multiplexes de France. En somme, sans avoir rien eu à mettre en œuvre, la SERM dispose aussitôt de grandes marges d'action : un site attractif, des promoteurs de centres commerciaux et des investisseurs intéressés, un large éventail d'enseignes entre lesquels il suffirait de faire jouer la concurrence pour dresser sans plus attendre la liste des activités et des financeurs. Tous les ingrédients semblent donc réunis pour placer la SERM en position de proposer rapidement un dossier de réalisation de ZAC à ses dirigeants politiques et de lancer la construction du centre. Pourtant, il faudra attendre encore près de trois ans avant que le projet ne soit soumis au Conseil Municipal et assister aux premiers coups de pioche et près de quatre ans avant que le dossier ne soit examiné par la CDEC et que les investisseurs privés et leur filiale d'exploitation soient désignés.

Plusieurs éléments contribuent à expliquer ce paradoxe apparent. Le premier d'entre eux est directement issu du succès de l'annonce du centre commercial et du multiplexe. En effet, si tous les ingrédients semblent réunis pour initier la concrétisation du projet, il ressort que cet épisode intervient surtout comme le révélateur d'une lacune importante : celle des critères de décision sur la base desquels opérer des sélections entre un choix multiple de solutions.

Cet épisode soulève donc deux points intéressants à noter. D'une part, l'importance des marges d'action révèle le caractère inopérant d'une commande politique guère étayée par des réflexions opérationnelles préalables et énoncée dans l'urgence. D'autre part, cette conjonction a pour résultat de produire une situation d'indécidabilité. Elle n'est pas, comme dans le cas strasbourgeois, à rechercher dans un conflit d'intérêt entre décideurs politiques ou dans une incompatibilité entre des finalités et leurs conditions techniques de mise en œuvre. Ici, elle correspond à un défaut de connaissances sur le projet lui-même. Si l'on reprend la formalisation

proposée par C. Midler sur la dynamique temporelle des projets, alors cette étape correspond typiquement à ces phases initiales où « on peut tout faire mais où on ne sait rien » (Midler, 1993b). Par ailleurs, même si cette situation d'indécidabilité survient rapidement, elle est découverte en cours de route. Elle devient un des problèmes fondateurs de la démarche qui va être mise en œuvre et dont une des composantes clés consiste précisément à « augmenter la connaissance » sur le projet.

Dans cette première période, trois préoccupations dominent les démarches entreprises : l'orientation « Héliopolis », la conception de la forme urbaine et la consultation des opérateurs privés pour désigner les promoteurs et investisseurs qui vont établir le programme, construire et acquérir le centre. Cette quête de connaissances sur le projet va pourtant se heurter à plusieurs impasses qui conduiront la SERM à opter pour de nouvelles méthodes de travail.

## **2 - Des modèles touristiques non reproductibles...**

Conformément à la commande politique, la SERM doit émettre des propositions dans la perspective de l'axe Héliopolis dans une situation où ce pôle de développement technopolitain n'est encore adossé à aucune réflexion solidifiée. La première piste explorée pour augmenter, sur cette dimension, la connaissance sur le projet consiste se demander quels sont les « produits » à forte attractivité touristique. *« on s'est donc retrouvé avec cette affaire entre les mains. Premier constat, on s'est demandé si on faisait un parc à thème ou pas. Quels sont les parcs à thème qui marchent en France ou en Europe ? Disney, Astérix et le Futuroscope. Mais en province les Schtroumpf et Zig Folies ont été un échec, il ne reste guère que le Futuroscope et encore, il perd des visiteurs. En plus, le Futuroscope a été une gageure de Monory, qui était bien placé et pouvait dévier plusieurs milliards de l'Etat pour monter son affaire. Ici, le maire n'est pas du côté du pouvoir, pas de droite non, mais de gauche non plus, il est tellement atypique donc ce n'était pas la peine d'espérer un soutien de l'Etat avec des financements publics pour le démarrage du projet et les études. Et puis, Montpellier, c'est 400.000 à 500.000 habitants dans le bassin de population, 2 millions si on déplace le rayon à 100 km ce qui supposait qu'il fallait que l'on réussisse à dévier une partie du flux de touristes qui vont en Espagne pendant la période estivale sachant que l'autoroute fait 70.000 véhicules jours à cette époque. Mais c'était difficile, ils ne s'arrêtent pas à Montpellier et il aurait fallu un thème vraiment très porteur. Alors, on s'est dit : 'parc à thème, inutile d'y penser'. On savait qu'on n'aurait pas les capitaux publics pour démarrer et même en déviant une partie du flux de touristes il n'était pas évident que l'on pourrait attirer suffisamment. Ensuite, ce qui marche en*

*province, ce sont les sites qui ont un caractère patrimonial, le Mont St Michel, Carcassonne, ça aussi ça marche mais Montpellier ne rentre pas dans cette catégorie » (DG SERM).*

Cet extrait d'entretien fournit plusieurs indications sur la démarche adoptée.

- Premièrement, on retrouve dans la nature des « produits » étudiés, qui ont en commun de se caractériser par une forte attractivité touristique supra-régionale, les enjeux métropolitains du projet et ceux relatifs au développement de l'économie du tourisme et des loisirs. Par conséquent, si la planification territoriale et les stratégies technopolitaines ne sont d'aucune ressource dans la situation d'indécidabilité qui caractérise le démarrage de l'élaboration, elles interviennent comme un support pour guider l'exploration ou, dans les termes des théories de la conception, comme un support pour désigner une image sur laquelle focaliser l'exploration.
- Second constat, se tourner vers les parcs à thème et les sites à forte valeur patrimoniale signifie qu'une des toutes premières manières d'augmenter la connaissance sur le projet consiste à étudier des modèles connus pour tester l'hypothèse de leur importation. Mais les conclusions de cette exploration sont sans appel : Montpellier n'a guère d'atouts patrimoniaux à l'image du Mont St Michel ou de caractéristiques phares qui permettraient de copier la Cité de l'Espace (Toulouse) tandis que la faisabilité d'un parc à thème relève de l'utopie. L'hypothèse du transfert des modèles touristiques connus est donc invalidée. Dès lors, non seulement la recherche de paramètres de conception reste à conduire mais elle pose, à ce stade, la question de savoir comment procéder pour augmenter la connaissance sur le projet tout particulièrement en regard de sa vocation « Héliopolis ».
- Troisièmement, cette investigation croise deux démarches. D'une part, elle identifie les caractéristiques qui fondent l'attractivité de ces modèles, analyse les raisons des échecs et des succès, observe les montages opérationnels. D'autre part, elle confronte les éléments ainsi mis à jour avec le contexte territorial local.

Ces constats amènent trois enseignements importants.

- D'abord, cet épisode souligne que l'on rencontre ici une situation dans laquelle la direction de projet se retrouve en position de s'interroger sur les critères mêmes de détermination des choix de programme.
- Ensuite, la nécessité d'établir des paramètres de conception comme celle de s'interroger sur la manière de les déterminer sont découvertes en cours de route.
- Enfin, la démarche d'élaboration indique qu'elle prend appui sur trois outils : les modèles connus ; les stratégies et ambitions territoriales des élus ; la connaissance du contexte territorial local. Cela signifie que, dans cette recherche de paramètre de

programmation dans une situation où la connaissance sur le projet est faible, deux registres d'action dominant la démarche :

- les ambitions territoriales projetées par les élus et transcrites dans la commande politique : elles interviennent ici comme un référent clé pour focaliser la connaissance à produire ;
- la connaissance des caractéristiques territoriales existantes : elles interviennent ici comme un référent central pour évaluer la reproductibilité de ce qui existe ailleurs et donc pour évaluer la pertinence des paramètres de programmation potentiels.

### **3 - ... Mais l'émergence d'une piste « loisirs urbains »**

Dans cette quête de connaissances, les échanges occasionnés par les acteurs privés qui se pressent pour « être du projet » vont cependant jouer un rôle moteur en étant à l'origine de l'exploration d'une piste « loisirs urbains ». Il importe en effet de retenir qu'au cours de cette première période la SERM a la surprise de réceptionner quelques offres inhabituellement orientées vers le monde des loisirs dits « urbains », i.e. à proximité des lieux de vie et de travail par distinction des parcs à thèmes à forte attractivité touristique. C'est tout particulièrement le cas d'un opérateur anglais qui se positionne sur un projet « loisirs urbains » clés en mains mais à condition d'en partager le portage financier avec la Gaumont, qui refusera. L'affaire est donc rapidement sans suite. Sauf si l'on retient qu'elle va contribuer à déclencher l'exploration d'une piste « loisirs urbains » dans la mesure où *« attiré par le multiplexe, ce promoteur est venu nous voir en nous disant 'je vous achète un morceau de ZAC autour du multiplexe et je vous fais un concept de loisirs urbains'. Il a travaillé trois mois là-dessus et il nous a proposé un plan : le multiplexe, la place du multiplexe et il refermait tout autour de la place en faisant quelque chose de complètement introverti, avec un parking autour. Mais il est tombé sur un désaccord avec la Gaumont [...] Mais, nous, ayant vu tout ça, on a compris qu'il y avait de la matière et, à travers lui, on a compris les premiers éléments de programme qui pouvaient être derrière, mini-patinoire, mini-bowling etc. »* (Directeur de l'Aménagement, SERM).

Ces propositions spontanées ont un impact tout à fait particulier : elles intriguent la SERM et sont analysées comme l'indicateur d'une piste potentielle insoupçonnée. Même si, à ce stade, tout est encore très flou, cet épisode se comprend comme un événement exogène qui déclenche l'hypothèse d'un pôle « loisirs urbains ».

#### 4 - La forme urbaine ou la stérilité des modes de raisonnements habituels

Durant cette même période, la SERM commence également à engager la réflexion sur la forme d'Odysseum. Cette dimension du projet s'inscrit, dans un premier temps, dans la droite ligne des habitudes montpelliéraines. D'une part, en organisant la consultation d'un architecte-urbaniste dès 1996 donc très en amont dans le déroulement de la conception d'ensemble. D'autre part, en travaillant de concert avec les services de la Ville. Le recours à un architecte-urbaniste pour la définition des options urbanistiques de la ZAC est une pratique ordinaire, à Montpellier comme ailleurs ; elle va pourtant, dans le cas d'Odysseum, rencontrer des difficultés singulières avant de prendre, plus tard, une formule plus atypique.

Enjeu de tout premier ordre du projet, les attentes sont fortes et prennent même un caractère exceptionnel puisque se joue ici un des nœuds de la commande politique dont la prescription la plus radicale porte sur la conception d'un projet résolument différent de tout ce que l'on rencontre classiquement en urbanisme commercial. Une vingtaine de plans sont ainsi esquissés dans le cadre d'un travail qui réunit l'urbaniste, la SERM et les services de la ville. Il se soldera par un échec. D'abord, les esquisses ne parviennent pas à dépasser la reproduction des formes commerciales existantes ; ensuite, alors que la SERM a l'habitude de travailler avec les services de la Ville, elle conclue que cette collaboration est également une impasse parce que « *on s'enfermait dans les concepts d'urbanistes que l'on avait l'habitude de manipuler ensemble et ça ne donnait rien* » (Directeur de l'Aménagement, SERM).

***On a fait une vingtaine de plans, mais ce n'était pas de la ville, ça restait une périphérie***

*« On a travaillé pendant près de trois mois avec cet urbaniste et avec les services de la ville. On a dû produire une vingtaine de plans. Il nous a proposé des îlots urbains à la place des lotissements en disant que puisqu'on voulait faire de la ville alors il fallait faire des îlots. Mais, finalement, quand on parle d'îlots en matière de commerce on tombe vite sur des formes urbaines qui sont proches du lotissement et même si les îlots étaient correctement organisés ça restait quand même une boîte et des parking. On aurait refait ce qu'ils ont fait à Nîmes. De ce point de vue, c'est la forme la plus aboutie qu'on ait vu, c'est très bien fait mais, pour nous, ce n'était pas de la ville, ça restait une périphérie » (Directeur de l'Aménagement, SERM)*

Parallèlement, pour faire progresser la réflexion, la SERM sollicite l'expérience des acteurs privés qui la contactent ainsi que celui de Casino, le seul à être formellement engagé dans le projet et qui dispose de ses propres équipes d'architectes, d'urbanistes, d'ingénieurs. Mais, là encore, la SERM rencontre une impasse : tous ces interlocuteurs raisonnent autour de deux préoccupations centrales, celle de l'accessibilité du centre et celle de la visibilité des enseignes. Dès lors, chaque commerce veut « être devant », privilégier les places de parking et ajouter de la voirie. Pour la SERM, ces propositions reviennent non seulement à reproduire rigoureusement les formes commerciales classiques mais elles ont également pour conséquence d'entrer en contradiction avec le schéma directeur de Port Marianne car « *au nom de l'accessibilité, toute l'ingénierie de Casino nous disait qu'il fallait faire des échangeurs et des voiries ce qui remettait complètement en cause le schéma directeur de Port Marianne à un endroit qui était pour nous stratégique dans le plan d'ensemble* » (Directeur de l'Aménagement, SERM).

La volonté de faire de ce nouveau projet un « vrai » quartier de la ville se heurte donc à des difficultés importantes. Premièrement, cet enjeu apparaît incompatible avec les contraintes mises en avant par des enseignes qui font pression pour reproduire une forme classique. Deuxièmement, la réflexion sur la forme urbaine est un échec complet et n'apporte aucune piste pour concevoir une forme alternative. Troisièmement, la SERM aboutit à la conclusion qu'un programme de type commercial, seule certitude programmatique à ce stade même s'il n'est encore guère étayé, est associé à des modes de raisonnement qui bloquent la possibilité même d'imaginer une forme en rupture avec celles qui dessinent toutes les entrées de villes. Le problème est de taille et la nécessité de sortir des modes de raisonnements habituels pour traiter la conception urbanistique s'impose comme un impératif. Résultat d'un échec, elle est également découverte en cours de route. Par conséquent, après la non reproductibilité des modèles touristiques à forte attractivité et l'indécidabilité sur le programme commercial, elle contribue à faire de l'élaboration du projet une situation dans laquelle il s'agit de générer – et non de transférer – des paramètres de conception sur le programme comme sur les options urbanistiques.

## **5 - L'impossible coopération avec les investisseurs privés**

Le dernier apprentissage important que la SERM fait durant cette période concerne les promoteurs et/ou investisseurs commerciaux. Dans les mois qui suivent le lancement du projet, des contacts sont établis avec ce type d'opérateurs, français ou étrangers, sur leur initiative ou celle de la SERM. Les offres proposées retracent fidèlement l'image de tous les centres

commerciaux fréquentés par tout un chacun, tant sur leur programme que sur leur forme. Surtout, ces échanges révèlent que ces opérateurs, convaincus de la portée du site, sont prêts à investir dans un centre commercial mais cherchent à convaincre la SERM du caractère irréaliste d'une piste de programmation « loisirs et attractivité touristique » jugée trop risquée en termes de rentabilité. Par conséquent, non seulement le promoteur anglais spécialisé dans les loisirs urbains, et d'ailleurs le seul financeur à s'être positionné sur ce type d'activités, conditionne la faisabilité de son projet à un partage financier avec la Gaumont mais les investisseurs spécialisés en urbanisme commercial évaluent ce secteur d'activité comme une prise de risque démesurée et refusent d'engager leurs capitaux dans ce domaine. Pour la SERM, le constat est brutal : l'attitude des investisseurs (promoteurs ou acquéreurs) confirme la capacité à mobiliser des capitaux privés pour financer le projet mais à condition de rester dans une logique de reproduction de l'existant ! Cela signifie qu'avec cet épisode, la SERM découvre une incompatibilité majeure entre les intentions politiques et les logiques d'action des opérateurs privés.

Les épisodes relatifs aux échanges avec les enseignes d'une part et avec les promoteurs/investisseurs d'autre part, mettent en évidence un autre enseignement de taille sur la situation de projet. Non seulement la direction de projet est confrontée à la génération de paramètres de conception mais elle rencontre une résistance de la part des opérateurs privés à impliquer dans le projet dont les logiques d'action se révèlent incompatibles avec les injonctions initiales des décideurs politiques.

## **6 - De l'impasse des modèles dominants à la rupture avec les modes de faire habituels**

Près d'un an après le lancement du projet, le dossier de création de ZAC n'a donc pas avancé d'un pouce : aucun opérateur privé n'a été désigné, aucun élément de programme n'a pu être précisé, aucune piste alternative aux lotissements commerciaux classiques n'émerge tandis que l'orientation « loisirs » ne peut s'appuyer sur les modèles touristiques connus. En d'autres termes rien, à ce jour, ne permet de passer du stade des intentions à celui de leur réalisation. Seule la perspective d'une orientation « loisirs urbains » apparaît comme une ressource potentielle mais reste à explorer et à valider tandis que le caractère stratégique du site est amplement confirmé mais à condition de reproduire le programme et les formes commerciales dominantes. On assiste alors à un tournant capital dans le processus d'élaboration. Le constat de la stérilité des démarches jusque là entreprises et celui d'une



incompatibilité majeure entre prescriptions politiques et logiques dominantes des acteurs privés pose deux questions cruciales :

- comment procéder pour donner corps à un projet qui n'en est encore qu'au stade de ses objectifs fondateurs ?
- comment se donner les moyens de concrétiser le projet voulu par les dirigeants politiques et non par les investisseurs ?

L'analyse des démarches qui sont alors engagées montre que la réponse apportée se concentre dans deux directions principales et indissociables. Premièrement, *« avec le multiplexe, on a vu tout de suite arriver des demandes autour des loisirs, sur des formats, des concepts, des programmes que l'on n'avait jamais vu. Pour nous, c'était complètement nouveau. Là, on s'est dit qu'il fallait faire attention et qu'il fallait que l'on prenne du recul même si, à Montpellier, ce n'est jamais simple d'avoir du recul, parce que tout va très vite, on est dans l'action, il y a une volonté politique forte. Mais, là, (le directeur général) nous a dit qu'il fallait que l'on se donne le temps, même s'il était court, pour prendre du recul »* (Directeur de l'Aménagement, SERM). La volonté de la SERM de prendre le temps de la réflexion est actée par ses dirigeants politiques ce qui équivaut à accepter de reculer la mise en œuvre opérationnelle du projet et à mettre un frein aux injonctions d'urgence. Deuxièmement, *« on a arrêté de parler parce qu'on n'était pas trop sûr de nous, il fallait qu'on se forge un certain nombre de certitudes avant »* (DG SERM) et décision est prise de se détacher de tous les protagonistes jusque là impliqués dans le projet. La SERM remercie donc l'urbaniste et la désignation de l'architecte-urbaniste de la ZAC ne surviendra qu'en 1998 ; elle coupe les liens de travail pourtant habituels avec les services de la ville et, décision majeure s'il en est, elle convient de retarder le transfert du projet vers les promoteurs/investisseurs. Chacune de ces décisions – prendre du recul, couper les liens de travail avec les services de la ville, retarder la désignation d'un urbaniste et celle des investisseurs – introduisent autant de ruptures avec les pratiques habituelles de la SERM et, plus largement, avec les pratiques dominantes pour ce type de projet notamment à propos des investisseurs pour lesquels la formule la plus fréquente consiste à leur céder le terrain, charge à leurs services de définir le programme du projet, éventuellement en collaboration avec les représentants de la collectivité publique.

L'argument mis en avant pour expliquer cette décision tient dans l'analyse du comportement des investisseurs : tout converge pour amener la SERM et ses patrons politiques à considérer que leur « donner » le projet dès maintenant c'est courir le risque de voir le résultat être considérablement détourné des finalités initiales. Partant, se détacher des opérateurs, c'est aussi permettre à la SERM, soutenue en ce sens par ses élus, de poursuivre la réflexion en se mettant à distance de la pression qu'ils exercent.

Découvrir l'incompatibilité entre les logiques des opérateurs privés et les intentions assignées au projet a donc pour conséquence de faire émerger un nouveau risque qualifié de majeur. On retrouve ici la volonté de maîtrise publique des choix d'aménagement urbain dont Montpellier s'enorgueillit et indique qu'elle n'est pas seulement affaire de discours politique ou de marketing urbain. Au contraire, elle domine sur l'impératif du recours aux capitaux privés et donne un nouveau ton à l'élaboration : désormais, garantir les objectifs de la collectivité publique face aux intérêts privés devient un des enjeux phares associés au pilotage du projet.

Du point de vue de l'histoire d'Odysseum, ces décisions ont deux autres corollaires importants : elles reviennent à sortir la SERM d'une mission classique d'aménageur pour endosser un rôle de concepteur ; l'itinéraire de concrétisation devient encore plus obscur.

***On n'a pas fait comme d'habitude... pour nous c'était complètement nouveau... si on les avait écouté on aurait ce que l'on voit partout...***

*« A Montpellier, lorsqu'on a un élément de programme sur une ZAC, puisqu'ici les extensions urbaines se traitent systématiquement sous la forme de ZAC, généralement la SERM le précise et assez rapidement il y a recours à un architecte urbaniste qui va tout autant créer une image que participer à l'affinage du concept. Ensuite, il y a un dialogue qui s'instaure, la SERM allant chercher des partenariats et ramenant cette matière programmatique sur une table autour de laquelle on discute avec l'adjoint à l'urbanisme, les services de la ville et l'architecte urbaniste. Là on a dû faire autrement. Nous, la matière commerce, on la connaissait très très peu, on avait déjà un hypermarché désigné, c'était Casino et ça datait de l'ancien projet de Centre Directionnel Régional et on avait le multiplexe qui était un coup parti lancé par la Gaumont juste avant que la loi sur la CDEC ne soit applicable, sinon je pense que l'on n'aurait jamais eu ce multiplexe, c'est un des plus gros de France. C'était une opportunité fabuleuse pour nous, avec en plus une salle Imax et un hall d'entrée particulièrement bien traité. On a vu tout de suite arriver des demandes d'opérateurs commerciaux ou d'investisseurs dans des équipements de loisirs urbains, des demandes sur des formats, des concepts, des programmes, que l'on n'avait jamais vu. Pour nous c'était complètement nouveau. Là, on s'est dit 'attention, il faut que l'on prenne le recul nécessaire'. Notre directeur général a eu beaucoup de recul. A Montpellier, ce n'est jamais simple d'avoir du recul parce que tout va toujours très vite. On est dans l'action, il y a une volonté politique forte. Mais (notre DG) nous a dit qu'il fallait que l'on se donne le temps, même s'il était court, pour prendre du recul » (Directeur de l'Aménagement, SERM).*

*« Il faut savoir, qu'à Montpellier, on attache beaucoup d'importance aux avis des promoteurs avec lesquels on a des relations à caractère partenarial, ça ne se traduit pas nécessairement derrière dans les montages, mais ce sont des relations étroites, notamment avec les promoteurs logements. A la SERM, on ne fait pas un plan masse de nouvelle ZAC, on ne travaille pas avec des architectes en chef, sans avoir, dès l'amont, et à plusieurs phases de l'élaboration du projet, consulté les promoteurs. Ici, comme il y a un marché, on a la chance d'avoir des promoteurs qui ont une expérience, qui font du qualitatif, qui prennent des risques. Donc on profite de cette intelligence. Il ne se passe pas un jour sans que, le (DG de la SERM) ou l'adjoint à l'urbanisme ou moi-même, dans nos bureaux respectifs, on ne discute pas au moins une heure avec un ou deux promoteurs, mais vraiment sur le fond, en sortant les nouveaux plans, en demandant leur avis. [...] Ils représentent l'expression du marché et pour nous c'est fondamental. Donc on a cette manière de travailler et au départ, pour Odysseum, on était parti comme ça. On écoutait beaucoup, Casino, mais aussi toutes les enseignes, on les a tous vu, les restaurateurs, les chaînes régionales, les parfums, les lunettes, on a vu tout le monde, mais c'était toujours le même discours, si on les avait écouté on aurait ce que l'on voit partout » (Directeur de l'Aménagement, SERM).*

## Conclusion

Concevoir un projet résolument différent des lotissements commerciaux classiques, lui donner une dimension métropolitaine et réussir à le « faire sortir de terre » représentent les trois enjeux fondamentaux qui caractérisent, à son lancement, l'élaboration d'Odysseum. En face de ces enjeux, un contexte démographique attractif et un site qui possède toutes les qualités pour séduire les capitaux privés, des principes directeurs d'aménagement stables et un maire au leadership bien installé hormis sur le circuit de décision des autorisations commerciales. Mais aussi, en face de ce projet, une CCI dont tout laisse penser qu'elle sera déterminée à le faire échouer, des autorisations commerciales à hauts risques, des opérateurs privés incontournables mais virtuels, une programmation sans balises préalables excepté l'implantation certaine du multiplexe et l'engagement convenu avec Casino. Enfin, ces enjeux sont placés sous la responsabilité de la SERM, bras armé opérationnel de la politique d'urbanisme. Professionnel reconnu, elle n'en est pas moins fort peu expérimentée en matière d'urbanisme commercial. Ce sont les principales caractéristiques de la situation dans laquelle démarre le projet. Elles sont le résultat du croisement entre d'un côté, l'action publique locale – projet de ville, projet technopolitain, politique d'urbanisme et Port Marianne, modes d'exercice du pouvoir politique, relations « historiquement » conflictuelles avec la CCI – et, de l'autre côté, avec l'implantation du multiplexe, une opportunité exogène et imprévue. En référence aux modèles existants, cette conjonction impulse la réactivation d'une ambition antérieure, celle du centre commercial positionné comme une pièce clé du projet métropolitain, et la perspective d'une piste « loisirs et attractivité touristique » déjà énoncée avec les objectifs de développement économique mais guère étayée. Dès lors, la direction de projet s'engage dans un projet pour lequel il n'est guère possible, à son lancement, de retrouver toute trace d'une visibilité de l'itinéraire de sa concrétisation. Qu'il s'agisse des moyens ou du contenu d'Odysseum, la connaissance initiale sur le projet est peu balisée.

Ensuite, si l'on résume le cheminement du premier temps de l'élaboration, on retient que dès l'énonciation du projet par le politique, la direction de projet entre, à son habitude, dans une démarche classique d'urbanisme opérationnel. Dans ce cadre, elle consulte un urbaniste pour concevoir les options urbanistiques et elle rencontre les opérateurs privés. Attirés par la croissance démographique et par un site qui possède toutes les conditions d'investissement, les enseignes proposent de s'implanter et les opérateurs privés font des offres clés en main à l'occasion desquelles la SERM découvre une grande variété de programme. Elle y découvre aussi l'émergence d'une piste loisirs urbains. Elle y découvre enfin que les opérateurs restent dans une logique de reproduction des formes classiques et refusent d'engager des capitaux

dans des activités de loisirs. Première impasse. D'un autre côté, l'hypothèse d'une reproduction des modèles touristiques connus est rapidement écartée. Deuxième impasse. Enfin, troisième impasse, l'impossibilité d'imaginer une forme urbaine alternative. En conclusion, les modèles touristiques connus à forte attractivité ne sont pas transférables dans le contexte montpelliérain et les modèles dominants en urbanisme commercial sont incompatibles avec les intentions et bloquent la réflexion sur la forme urbaine. On voit comment le cheminement du projet rencontre une situation paradoxale. La combinaison centre commercial/multiplexe/ croissance démographique/attributs du site attire tous les opérateurs nécessaires à la concrétisation d'un centre commercial. En outre, le projet peut être construit sur un site réservé à cet effet. Toutes les conditions semblent donc réunies pour lancer la réalisation et la lancer rapidement. C'est là que le bât blesse : avoir les moyens fonciers et financiers de réaliser oui, mais pour réaliser quoi si ce n'est la reproduction des modèles commerciaux existants ? Tel est le dilemme que doit résoudre la SERM désormais confrontée à deux questions centrales : « quoi faire ? » et « comment faire ? » dans une situation où le contexte socio-politique local et les premières investigations montrent une résistance, certaine, non seulement des commerçants locaux mais également des opérateurs privés pourtant incontournables.

Avant de poursuivre l'histoire d'Odysseum et d'examiner comment la SERM va s'efforcer de répondre aux injonctions de ses élus, on retiendra de ce premier temps de l'élaboration plusieurs enseignements.

Premièrement, on rencontre avec Odysseum une situation où les objectifs fondateurs du projet se heurtent à une série d'impasses qui mettent en péril leur faisabilité même : les solutions existantes sont soit incompatibles avec les intentions, soit non reproductibles dans le contexte montpelliérain.

Deuxièmement, ces difficultés ont pour effet de révéler l'incapacité à opérer des choix programmatiques (indécidabilité), à prescrire un cahier des charges auprès des experts consultés et à piloter le projet dans le sens des injonctions politiques. Le court exemple de l'échec du travail engagé avec l'urbaniste consulté est, à cet égard, tout à fait révélateur. D'un autre côté, les contacts établis avec les opérateurs privés qui se pressent pourtant pour être du projet convergent pour mettre en évidence une incompatibilité entre les paramètres habituels (standardisés) en urbanisme commercial et la vocation du projet. Les mots d'ordre d'urbanité et les principes directeurs d'aménagement fondés sur le refus de la péri-urbanisation constituent des éléments moteurs des réflexions mais entrent en opposition avec les logiques des financeurs. Ils restent pourtant un objectif intangible et conduisent à vouloir passer outre l'opposition des promoteurs, investisseurs et enseignants.

Troisièmement, trois méthodes principales ont, pour l'instant, été utilisées pour augmenter la connaissance sur le projet. D'abord, dans une situation de faible connaissance initiale sur le projet, la démarche consiste à se tourner vers les modèles connus pour tester l'hypothèse de leur reproductibilité. De ce point de vue, le territoire local, à la fois comme territoire projeté et comme territoire existant, intervient comme une référence majeure pour focaliser la connaissance à produire et pour évaluer la reproductibilité de ce qui existe ailleurs. Ensuite, la direction de projet fait, très classiquement, appel un professionnel de la conception pour concevoir les options urbanistiques et générer, en vain, une forme urbaine alternative. Enfin, le cheminement poursuivi montre que la réflexion s'est également appuyée, selon les pratiques locales habituelles, sur les contacts et les échanges établis avec tous les types d'acteurs privés impliqués par la réalisation du projet (construction et exploitation) – enseignes, promoteurs et investisseurs – Dans ce premier temps, de nombreux acteurs économiques participent donc, de fait, à l'élaboration. En aucun cas, en effet, il ne serait possible de considérer que les logiques privées et aval ne sont pas interrogées. Au contraire, c'est leur prise en compte qui conduit la direction de projet à prendre la mesure de leur incompatibilité avec les intentions politiques. Au nom de la volonté de maîtrise publique de l'urbanisme, les dirigeants politiques privilégient alors le mode du gouvernement à celui de la gouvernance et, au nom de la maîtrise des risques, les acteurs dits de l'aval sont volontairement éloignés, au moins temporairement, de l'élaboration du projet alors même qu'ils doivent en être les principaux financeurs et clients.

Quatrièmement, on constate une évolution dans la définition des risques associés au projet et donc des enjeux associés à son pilotage. En effet, il ne s'agit plus seulement d'arriver à « sortir » le projet dans un contexte où les autorisations réglementaires pèsent comme une épée de Damoclès mais également de le faire advenir dans un contexte où les objectifs politiques divergent des intérêts des acteurs privés pourtant incontournables.

Cinquièmement, cela signifie aussi que la direction de projet se retrouve dans une situation où non seulement la recherche de paramètres de programmation n'a pas aboutie mais où toutes les explorations jusque là engagées indiquent que les ambitions territoriales et finalités assignées au projet comme le contexte territorial local demandent de générer une alternative aux modèles dominants et d'imaginer un itinéraire de concrétisation.

Sixièmement, tous ces constats sont établis chemin faisant et les décisions prises sur la manière de procéder sont indissociables de leur analyse et de la perception de leurs conséquences sur le projet. C'est ce qui permet de parler d'une découverte de la situation de projet. D'une certaine façon, on peut dire que la connaissance sur le projet augmente mais « par la négative ». On peut également dire que ces constats structurent une nouvelle situation de projet.

Enfin, l'émergence de ces obstacles, l'apparition de nouveaux risques, cette nouvelle situation de projet ne s'analysent aucunement comme le fait d'incertitudes ou d'évolutions contextuelles. Ils ne doivent rien, par exemple, à un changement de comportement des investisseurs ou à une dégradation de la conjoncture économique. Qu'ils passent sur le devant de la scène est, « tout simplement », le résultat du processus d'élaboration jusque là suivi et, pour l'instant, relativement ordinaire avec la consultation d'un urbaniste, des prises de contacts avec les opérateurs privés et la mobilisation de modèles connus.

Désormais, la SERM sait qu'elle ne peut pas transférer les modèles touristiques connus ; elle découvre que les opérateurs privés ne sont guère enclins à coopérer pour engager leurs capitaux dans une autre direction que la valeur sûre d'un centre commercial classique ; elle tire la conclusion selon laquelle les centres commerciaux sont adossés à des modes de raisonnement qui interdisent de sortir des formes urbaines de type périphérique. Par ailleurs, les impasses rencontrées, la mise à jour d'un risque de détournement par les opérateurs privés, l'émergence d'une orientation « loisirs urbains », la nécessité de générer des paramètres de conception alternatifs (programme et forme) aboutissent à structurer une nouvelle situation d'élaboration. Il faut y ajouter l'incertitude sur l'autorisation de la CDEC et l'opposition certaine des commerçants locaux. Ces caractéristiques de la situation de projet sont fondatrices de la démarche qui va ensuite être mise en œuvre et conduisent à modifier le processus d'élaboration lui-même. Cependant, si « l'augmentation de la connaissance » sur le projet démontre nombre d'obstacles à la concrétisation des intentions, elle fait apparaître, avec la piste « loisirs urbains », une ressource potentielle pour guider les nouvelles explorations.

Théoriquement, deux options sont alors envisageables : soit la SERM prend acte de ces impasses pour les définir comme des contraintes insurmontables et tenter d'infléchir la commande de ses dirigeants ; soit elle accorde la priorité aux intentions des élus. On est à Montpellier, dans une ville caractérisée par un volontarisme politique quasiment légendaire, où des projets urbains audacieux ont déjà été entrepris avec succès, où les démarches d'innovation font partie de la culture locale, où le refus des aménagements de type péri-urbains compte parmi les fondements de Port Marianne et plus largement du projet d'urbanisme, où la SERM se comprend comme une « équipe projet de ville ». On est également dans une situation où, malgré les obstacles mis à jour, l'attitude des opérateurs privés confirme le caractère attractif du site. Partant, la SERM se trouve en position de devoir générer une solution alternative pour conduire le projet dans le sens des prescriptions politiques. C'est ici qu'elle va sortir de son rôle traditionnel d'aménageur pour endosser une mission de concepteur.

***CHAPITRE 9 - L'ÉLABORATION D'ODYSSEUM : CONCEVOIR UN  
OBJET URBAIN INEDIT DANS UN CONTEXTE DE RESISTANCES***

---





## Introduction

En suivant le cheminement temporel d'Odysseum, les chapitres précédents montrent que l'on peut déjà distinguer deux séquences différentes. La première correspond, sous l'effet conjugué d'une initiative privée inattendue et des projets territoriaux montpelliérains, au lancement d'un nouveau projet d'aménagement. Il se traduit par la formulation d'une commande politique qui confie à la SERM le soin d'organiser rapidement la mise en œuvre d'un projet guère balisé. Démarre ensuite, à proprement parlé, le premier temps de l'élaboration. Engagé à partir des méthodes classiques de travail, il doit aboutir, dans l'urgence, à la désignation : 1/ des opérateurs privés qui vont acheter les terrains et construire le complexe dont ils auront défini le programme ; 2/ de l'architecte-urbaniste qui doit concevoir, sous le pilotage de la SERM et des services de la ville, les options urbanistiques de la ZAC. Près d'un an après le lancement du projet, cette phase de travail a pour résultat de dresser trois constats essentiels : une incapacité à traduire les intentions politiques dans un cahier des charges ; la stérilité des modalités d'élaboration habituelles ; une impossible coopération avec les opérateurs privés. Ces difficultés conduisent à mettre un frein aux injonctions d'urgence, à entrer en rupture avec les pratiques dominantes en matière d'urbanisme commercial et à placer la SERM dans une position de conception. On est en 1997, à un stade où rien ne permet de passer des intentions aux réalisations ; fin 1999, les investisseurs sont désignés tandis que plusieurs composantes du programme et la forme d'Odysseum sont finalisées. Que se passe-t-il pour que, après la mise à jour d'impasses majeures, le projet trouve finalement la voie de sa concrétisation ? Comment la génération d'une solution alternative est-elle opérée ? Ces questions constituent le fil directeur de ce chapitre.

Le propos est alors organisé en trois temps. Le premier, « de la formulation d'un nouveau pari urbain à l'affirmation du parti pris d'aménagement », poursuit l'histoire d'Odysseum. C'est la troisième séquence du processus d'élaboration. Elle est reconstruite en considérant qu'elle couvre le cheminement qui va de l'énonciation d'un nouveau concept urbain à son affirmation comme parti pris d'aménagement. C'est la réponse au « quoi faire ». Elle est au cœur de la détermination des choix qui singularisent aujourd'hui Odysseum dans l'univers de l'urbanisme commercial. On accordera ainsi une place soutenue à cette étape conceptuelle en examinant d'abord comment la mise en œuvre d'autres méthodes d'investigation conjuguée à des décisions publiques a pour résultat de faire émerger un nouveau concept urbain. Relevant de l'ordre du pari, il est qualifié « d'intuitif » par la SERM. Ensuite, on abordera la deuxième

composante centrale de cette période d'élaboration. Elle peut être décrite comme la consolidation du dispositif d'action. Elle se traduit par une réouverture des acteurs de l'élaboration et équivaut au recrutement de ceux qui vont contribuer à la faisabilité d'Odysseum. Elle a pour corollaire la construction du dispositif financier et organisationnel de la conception et de la production du projet, réponse majeure au « comment faire ». Elle a également pour corollaire le recrutement de deux expertises jugées déterminantes, un cabinet d'urbanisme commercial et une agence d'architecture et d'urbanisme. L'exposé de cette séquence s'achèvera en examinant quels éléments décisifs font passer le concept d'Odysseum du statut de pari à celui de parti pris d'aménagement.

Le second temps de ce chapitre, « l'élaboration d'Odysseum à l'épreuve de la contestation et de l'innovation », ne suit plus un déroulé chronologique mais est centré sur l'explicitation de deux caractéristiques fondamentales de la situation de projet. On examinera ainsi le contexte d'opposition locale virulente et on explicitera pourquoi on peut, à propos d'Odysseum, parler d'un régime de conception innovante et montrer qu'augmenter la connaissance sur le projet, enjeu majeur de l'élaboration, s'apparente à une véritable gageure. Opposition locale et régime d'innovation constituent deux variables explicatives essentielles de la démarche analysée. Elles posent des problèmes de premier ordre qui traversent l'ensemble du projet et structurent largement les enjeux et modalités de pilotage.

Enfin, le troisième temps de ce chapitre, « du concept à l'artefact, variabilité des itinéraires et des problèmes » achèvera l'histoire d'Odysseum. Il couvre la dernière séquence<sup>125</sup> de l'élaboration qui se traduit par l'approbation du dossier de réalisation de ZAC par le Conseil Municipal puis par le dépôt du dossier auprès de la Commission Départementale de l'Équipement Commercial (CDEC). Cette séquence correspond aussi à l'enquête d'utilité publique, l'avis favorable de la CDEC et la désignation des investisseurs finaux. On peut alors qualifier cette séquence comme celle de la finalisation d'Odysseum. On montrera que cette finalisation prend un caractère partiel, suit un processus qui fait cohabiter plusieurs dynamiques temporelles et continue à voir émerger des problèmes aux formes variées.

En dernier ressort ce chapitre illustrera un cas de figure dans lequel il s'agit d'une part de concevoir un objet urbain inédit et, d'autre part, de conduire l'élaboration dans un contexte de résistances de différentes natures liées, ou non, au caractère innovant de ce projet. L'importance de cette double caractéristique tient dans le fait qu'elle joue un rôle clé dans la compréhension des problèmes, pratiques et enjeux qui guident l'élaboration du projet.

---

<sup>125</sup> Dans les limites de la période d'enquête.

## **A. DE LA FORMULATION D'UN NOUVEAU PARI URBAIN A L’AFFIRMATION DU PARTI PRIS D’AMENAGEMENT**

### **1 - L'émergence d'un nouveau pari urbain**

Pour la SERM, la conclusion essentielle des démarches jusque là entreprises se concentre dans deux volets indissociables et fondateurs du cheminement qui s'ensuit :

- d'une part, elles conduisent à devoir générer une solution alternative aux modèles touristiques et commerciaux connus,
- d'autre part, elles posent la question de savoir comment procéder pour générer cette solution alternative avec
  - o pour décisions phares, celles de prendre le temps de la réflexion et de retarder le transfert du projet vers les promoteurs/investisseurs et, par voie de conséquence, de retarder le passage à l'acte ;
  - o et, pour seules ressources, la perspective d'une piste « loisirs urbains » et un site attractif.

On entre alors dans le deuxième temps de l'élaboration. Il va voir le projet progresser d'un stade où rien ne permet de passer des intentions aux réalisations à un stade où toutes les pièces sont réunies pour déposer les demandes d'autorisations auprès du Conseil Municipal et de la CDEC et où les travaux démarrent. La première composante de la progression du projet est la génération d'un concept urbain nouveau. Comment ce concept émerge-t-il ? En quoi est-il important ? Pourquoi la SERM parle-t-elle « d'intuition » et de « pari » pour qualifier le travail conduit ?

L'aspect déterminant qui inaugure la génération du concept correspond à un changement de cap significatif bien illustré par ces propos du directeur général de la SERM : « *premier constat, on s'est demandé si on faisait un parc à thème ou pas. (...) Alors, on s'est dit : 'parc à thème, inutile d'y penser'. (...) Ensuite, ce qui marche en province, ce sont les sites qui ont un caractère patrimonial, le Mont St Michel, Carcassonne, ça aussi ça marche mais Montpellier ne rentre pas dans cette catégorie. Donc on s'est dit qu'il fallait essayer de raisonner équipement par équipement à forte attractivité, en faisant un pôle aggloméré, puisque la décision venait d'être prise de l'arrivée du tramway, et par rapport aux besoins de la population de faire un pôle sportif, culturel, voire touristique dans un deuxième temps. Est-ce qu'il n'y a pas là une niche à défricher et monter un programme de manière empirique ? C'était une intuition avec*

*quand même une certaine faculté du maire et de l'adjoint à l'urbanisme qui sont des fonceurs et qui, eux-mêmes, dans ces histoires d'intuition, sont assez bons. D'où l'idée, à partir de ce que je viens de vous dire, d'une patinoire » (DG SERM).*

Cet extrait d'entretien indique une évolution notable dans le raisonnement. Elle revient à opérer un changement de cap qui repose sur trois directions nouvelles :

- il substitue à la piste « modèles connus à forte attractivité touristique » une piste « loisirs urbains » ;
- il introduit un nouveau rapport au territoire en misant davantage qu'auparavant sur la proximité territoriale : la référence à la population locale prend le pas sur la destination touristique qui reste cependant une perspective du projet mais dont l'exploration est reportée ;
- il fait le pari d'une méthode de travail qui consiste à « *raisonner équipement par équipement* » de « *manière empirique* ».

On notera que ce changement de cap porte aussi bien sur les orientations du projet que sur la manière de procéder. En d'autres termes, l'évolution de la réflexion sur le contenu est indissociable d'une évolution de la réflexion sur les méthodes de travail. Par ailleurs, l'usage du terme « pari » n'est pas affaire de style ou de rhétorique, il veut insister sur le fait que la direction de projet n'a aucune certitude sur la manière de procéder. « Raisonner équipement par équipement en faisant un pôle aggloméré et en se référant à la population locale » équivaut à lancer une piste de travail dont la SERM ne connaît ni l'efficacité, ni le type de résultats auxquels s'attendre. Par conséquent, ce changement de cap prend un caractère incertain et cette incertitude s'applique aussi bien aux orientations de programme qu'aux modalités d'élaboration. C'est dans cette incertitude qu'il faut chercher une raison à l'intuition dont parle la SERM : elle n'a alors guère de moyens pour mesurer la portée et la validité de ce pari.

On va voir que cette évolution sur les orientations du projet comme sur les modalités d'élaboration s'analyse comme le résultat d'une conjonction entre plusieurs séries de facteurs qui oscillent entre apprentissages exogènes, intervention politique, opportunités locales et apprentissages endogènes.

## 2 - Les facteurs structurants du processus de conception

### ***Impasses des modèles connus, investigations théoriques et apprentissages exogènes***

Ce changement de cap est d'abord la recherche d'une réponse aux problèmes initialement rencontrés :

- stérilité des démarches, ordinaires, entreprises au cours de la première période d'élaboration et incapacité à prescrire un cahier des charges ;
- non reproductibilité des modèles touristiques connus sur le territoire montpelliérain ;
- incompatibilité entre les modèles commerciaux dominants et les intentions politiques.

Ensuite, l'enquête montre que ce changement de cap procède de nouvelles méthodes de travail. Elles s'orientent dans deux directions complémentaires. « *Pour prendre le temps de la réflexion* », « *pour prendre du recul* », « *pour se forger des certitudes* », d'une part, la SERM commence à explorer, de manière empirique, les équipements de loisirs urbains existants ; d'autre part elle explore des travaux de nature théorique portant sur les équipements commerciaux, l'évolution des modes de consommation, la réduction du temps de travail, le tourisme... Ces investigations sont simultanées ; elles seront explicitées ultérieurement. Pour l'instant, elles suffisent à signifier une évolution dans les manières de procéder pour générer une solution alternative aux modèles dominants. Elles suffisent également à expliciter qu'elles ont pour conséquence de conduire la SERM à vouloir s'inscrire dans une démarche d'anticipation des modes de vie, de consommation et d'usages du temps libre.

### ***Intervention politique, opportunités locales et apprentissages endogènes***

A ces facteurs exogènes, il faut ajouter une dimension endogène toute aussi décisive. Pendant que la SERM est en charge de ce nouveau projet un autre grand chantier, celui du tramway, est en préparation. Et, au moment où la SERM va d'impasses en tâtonnements, la première ligne de tramway, déjà votée pour entrer en circulation en 2000, commence à prendre forme dans les études et les esquisses en cours. G. Frêche décide alors que son terminus sera prolongé jusqu'au site d'Odysseum. Ainsi que l'indique l'extrait d'entretien précédent, pour la SERM, cette décision est importante. Jusque là perçu comme un site connecté à l'agglomération et aux axes supra-régionaux, la desserte par le tramway induit une proximité territoriale nouvelle. La décision de prolonger la première ligne de tramway jusqu'au site d'Odysseum devient, par volonté politique et par opportunité locale, un élément qui participe au changement de cap et modifie la situation de projet. Plus précisément encore, elle contribue à rendre imaginable l'hypothèse même du « loisir urbain » et à positionner la population locale comme une nouvelle

référence dans les réflexions comme elle contribue à l'idée de faire d'Odysseum une nouvelle centralité urbaine et non plus seulement un pôle d'attractivité supra-régionale.

Dans la foulée, et sous la houlette du tandem Frêche/Dugrand, les dirigeants politiques décident de mettre à l'étude deux autres décisions importantes : l'implantation d'une patinoire et d'un planétarium qui seront respectivement financés par le District et la municipalité et qui, dans la droite ligne des pratiques montpelliéraines, sont confiés à la SERM.

Ces décisions n'ont rien d'anodin mais constituent, au moins à trois titres, de nouveaux éléments structurants de l'élaboration. D'abord, ces deux équipements, clairement ancrés dans le domaine des loisirs, peuvent être analysés comme le signe de la validation politique du changement de cap. Ensuite, la patinoire et le planétarium affirment la dimension ludique du projet. Comme le tramway, elles participent à structurer le processus de conception : avec l'étude de la patinoire et du planétarium, l'hypothèse « loisirs urbains » est de moins en moins une hypothèse. Enfin, en engageant des capitaux publics les collectivités locales se positionnent, dès lors et de fait, non plus seulement comme des initiateurs mais également comme des producteurs d'Odysseum. Cela revient également à énoncer les premiers moyens, en l'occurrence publics, du projet. Là encore, cet investissement public n'est pas une donnée établie au lancement du projet. Il s'avère, au contraire, indissociable de son cheminement.

Par ailleurs, si l'enquête ne permet pas de remonter le fil qui conduit à énoncer l'idée du planétarium, elle fournit en revanche des indications intéressantes à propos de la patinoire. Elle montre comment cet équipement est le résultat d'une combinaison entre, d'un côté, un contexte et des apprentissages locaux et, de l'autre côté, des expériences exogènes. Il est ainsi possible d'identifier au moins cinq points qui concourent à la programmation de la patinoire :

1. Une conjoncture : Montpellier est déjà équipé d'une patinoire mais elle est vieillissante et sa concession arrive à échéance en 2000 ; le contexte local offre une opportunité.
2. Un apprentissage local capitalisé : celui de la construction de la piscine olympique par la SERM, inaugurée en 1996. Décrite comme un concept unique en Europe, elle mixe un bassin sportif et un bassin ludique. L'expérience de la piscine conforte la possibilité d'imaginer une patinoire sportive et ludique cohérente avec le concept d'Odysseum.
3. Un apprentissage exogène suite aux propositions formulées dans le projet clés en mains « loisirs urbains » du promoteur anglais et qui comportait notamment une « mini-patinoire ».
4. Une volonté politique : « *forts de l'histoire de la piscine le maire et le District nous demandent d'étudier une patinoire qui puisse avoir quelque chose de ludique* » (DG SERM). Les élus sont en première ligne pour impulser le projet, valider le pari d'une

mixité commerces/loisirs, l'inscrire dans le cadre des ambitions territoriales. La patinoire est ainsi d'emblée pensée, non comme une « mini patinoire » mais comme un équipement majeur d'agglomération, accessible aux montpelliérains et susceptible d'accueillir des manifestations sportives.

On retiendra ici quatre aspects.

- Premièrement, la réponse apportée pour contourner les impasses rencontrées consiste à introduire un changement de cap qui porte aussi bien sur les méthodes de travail que sur les orientations du projet. Parmi ces méthodes de travail, deux seront décisives pour générer une alternative aux modèles connus : une démarche empirique, équipement par équipement, et une démarche d'exploration de travaux théoriques.
- On retiendra également que l'évolution des orientations du projet et des méthodes de travail ne sont pas séparables de l'intervention des dirigeants politiques. Ils allouent au projet des moyens nouveaux qui contribuent à structurer le processus de conception.
- Troisièmement, derrière l'idée d'intuition soulevée par la SERM, deux points sont à souligner. D'une part, la démarche adoptée reste un pari tout à fait incertain, tant dans ses modalités que dans les résultats auxquels il peut conduire. L'élaboration d'Odysseum procède ici d'une logique où l'on parie sur des hypothèses de travail dans une grande incertitude sur leur efficacité et leurs conséquences. Deuxièmement, si intuition il y a, pour autant, elle n'a rien d'aléatoire mais s'appuie d'une part, sur l'acquisition de connaissances nouvelles sur les mutations sociétales, la connaissance de la population locale et des apprentissages locaux capitalisés et d'autre part, sur des opportunités locales (tramway et patinoire) et l'intervention volontariste du pouvoir politique précisément le mieux à même de saisir ces opportunités.
- Enfin, ce serait une erreur d'analyse que de chercher des imputations strictement linéaires et causales. Au contraire, les premiers gestes qui consolident le projet et orientent le sens de l'exploration doivent largement à l'impulsion conjuguée du pouvoir politique et des premières investigations théoriques menées par la SERM selon un processus où les apprentissages dégagés avec les investigations théoriques sont ajustés et validés en regard des moyens que les élus évaluent être en mesure d'allouer au projet. Et inversement.



### 3 - Le concept : une réponse crédible « au quoi faire »

#### ***La formulation d'un nouveau concept et la transformation de la situation de projet***

Le processus d'élaboration entame s'engage alors dans une étape charnière. Elle correspond au moment où le changement de cap soutenu par les décisions d'équipements publics aboutit à la formulation, encore timide, d'un nouveau concept urbain. Il s'articule autour de quatre lignes directrices :

- mixer commerces et loisirs urbains selon un pôle aggloméré ;
- procéder d'une démarche d'anticipation sur les modes de vie et de consommation, tout particulièrement en matière de loisirs urbains ;
- privilégier l'urbanité ;
- s'afficher comme une nouvelle centralité urbaine, structurante à l'échelle de l'agglomération, tout en laissant la porte ouverte pour un rayonnement touristique plus large.

C'est là que l'idée de construire un pôle urbain aggloméré qui mixe activités commerciales et équipements ludiques à destination de la population locale et pas seulement à destination touristique commence à s'ancrer dans les esprits.

Il importe de souligner qu'à cette date on n'en est encore qu'au stade du concept, i.e. au stade d'une représentation générale et abstraite, même si les équipements publics réduisent le degré d'abstraction. Cependant, avec l'énonciation de ce concept, c'est malgré tout doter le projet d'une image de ce vers quoi il doit tendre. En s'autorisant une formule triviale, on peut convenir que « la SERM se représente mieux 'l'objet urbain' final ». Ainsi, là où à Strasbourg tous les acteurs ont d'emblée une image de ce qu'est un tramway, la direction de projet commence à avoir une image de ce que pourrait être Odysseum. En ce sens, l'énonciation d'un concept, composante à part entière de l'élaboration, participe de la construction de l'itinéraire de concrétisation. C'est la réponse au « quoi faire ». Elle réduit l'indécidabilité, précise les perspectives, produit une projection de ce qu'il s'agit de construire. Dès lors, elle modifie la situation de projet et va intervenir comme un point focal vers lequel faire converger les explorations et la détermination des choix.

#### ***Une représentation générale et abstraite mais l'énonciation d'un pari crédible***

Si le concept d'Odysseum revient, comme tout concept, à définir une représentation générale et abstraite de ce qu'il s'agit de construire, il faut cependant relever qu'il n'émerge pas de nulle

part ni de rien. Construit, il se comprend davantage comme un point d'arrivée qu'un point de départ.

En somme, loin d'une « projection utopique », le concept équivaut au contraire, pour reprendre les termes des théories de la conception, à une focalisation sur une image crédible. A ce stade, trois dimensions rendent crédible cette image.

- D'abord, l'acquisition de connaissances théoriques doublée de ce que l'on pourrait appeler une connaissance « tacite et partagée » du territoire et des projets territoriaux. Ces deux types de connaissances interviennent comme un critère d'évaluation de la crédibilité du concept.
- Ensuite, l'intervention volontariste de la puissance publique ; elle participe non de l'évaluation mais bien de la construction de la crédibilité même du concept.
- Cette dynamique signale également que le concept d'Odysseum correspond à la construction d'une représentation de ce qu'il s'agit de faire en regard des ressources qu'il est possible de mobiliser pour agir. Cela signifie que la démarche qui préside à la conceptualisation introduit d'ores et déjà la question de la faisabilité comme un paramètre clé de l'énonciation de ce nouveau référentiel.

Cependant, même si au vu des évolutions sociétales, de l'implantation des équipements publics et des caractéristiques territoriales, ce nouveau référentiel apparaît crédible, il n'est encore qu'un pari dont la seule validation est, pour l'instant, politique. Un pari qui reste à décliner en un programme opérationnel dans un contexte où la SERM ne connaît pas d'opération équivalente sur laquelle s'appuyer. Un pari qui reste également à concrétiser dans un contexte où non seulement il ne change rien aux risques d'infaisabilité associés à la CDEC mais où la dimension ludique va, en toute connaissance de cause, renforcer l'opposition entre le projet et les critères d'investissement des promoteurs et financiers. C'est encore un pari qui ne dit rien sur une forme urbaine alternative, autre point dur de l'élaboration. Par conséquent, si la définition du concept est déjà un aboutissement et se comprend comme une composante importante de l'élaboration, seule une partie du chemin est accomplie. C'est enfin un pari dans la mesure où générer les bases d'une solution nouvelle est une chose ; évaluer les conditions de sa validité en est une autre. Or, de ce point de vue, même si l'intervention publique participe de la construction des conditions de validité, la situation reste délicate. Le projet provoque des résistances avec lesquelles il faut compter et, bien que cela sera démontré ultérieurement, il faut d'emblée préciser que la SERM évolue dans une situation où d'une part, l'écart entre les connaissances disponibles et le concept est grand et où, d'autre part, l'écart entre le concept et les pratiques professionnelles est tout aussi grand. L'analyse mettra ainsi progressivement en

évidence comment le projet sera confronté à des épreuves de validité mais aussi comment la SERM et ses dirigeants politiques vont construire, et non pas seulement évaluer, les conditions de validité (de faisabilité) de cette solution. C'est sur ces nouvelles bases que la programmation ludique, initiée dès cette période, va continuer et que la programmation commerciale va véritablement démarrer. Elles se poursuivront sans cesse, de manière concomitante, jusqu'aux obtentions des autorisations et même au-delà et seront examinées ultérieurement. Pour l'instant, il s'agit de poursuivre l'histoire d'Odysseum en retenant que, sur le plan des méthodes de travail, il est convenu de poursuivre les investigations théoriques et empiriques en faisant le pari d'une solution qui consiste à « essayer de raisonner équipement par équipement pour faire un pôle aggloméré qui mixe commerces et loisirs urbains », « de manière empirique », « à partir de la population locale » et à mettre entre parenthèses, mais sans l'abandonner, la dimension « forte attractivité touristique » du projet.

Intervient alors le second temps fort de cette séquence qui retrace le « passage du pari au parti d'aménagement ». Il se traduit par un élargissement des acteurs de l'élaboration et la mise en place d'un dispositif d'action *ad hoc*.

#### **4 - Mettre en place un dispositif d'action**

##### ***Une nouvelle question clé : comment financer la conception du projet ?***

S'être doté d'un concept est une chose et aussi importante que soit la réflexion accomplie, elle correspond à un détour obligé. Pour la direction de projet se pose une autre question essentielle : comment financer les étapes encore à venir ? Dans un schéma classique, les termes du problème sont radicalement différents : suite à consultation, les terrains sont vendus aux promoteurs/investisseurs qui prennent en charge l'élaboration du projet et le conduisent jusqu'aux autorisations administratives. Dans le cas d'Odysseum, la décision de retarder le transfert du projet vers les investisseurs pour éviter les risques de détournement reporte ces missions sur la SERM et interdit le recours aux capitaux privés tandis que la SERM ne percevra les recettes de sa mission d'aménageur qu'avec la vente des terrains. Or, le projet n'en est encore qu'à ses balbutiements et bien des études restent à mener. La solution retenue pour autoriser la suite de ce travail va prendre une tournure tout à fait atypique.

##### ***Un partenariat informel de co-élaboration***

Une fois le concept défini et les décisions relatives au tramway, à la patinoire et au planétarium convenues, la SERM prend contact avec CDCités, filiale de la Caisse des Dépôts et

Consignations (CDC) notamment spécialisée en programmation d'équipements commerciaux. Quatre raisons sont invoquées pour expliquer ce choix : le groupe SCIC/CDCités était déjà partie prenante du Centre Directionnel Régional du début des années 1990 ; ses responsables comptent parmi les membres du réseau personnel du directeur général de la SERM ; c'est une filiale de la CDC, partenaire financier traditionnel des projets montpelliérains et actionnaire de la SERM ; c'est un spécialiste des centres commerciaux qui bénéficie d'une compétence et d'une expérience dont la SERM est démunie. On assiste alors à un nouveau tournant capital de l'élaboration. Il se décompose en deux temps : il correspond d'abord à la mise en place d'un partenariat informel de co-élaboration ; il aboutira ensuite à la formalisation d'un partenariat financier et à la détermination du dispositif de conception et de production du projet.

Dans un premier temps, la coopération avec CDCités porte sur l'imagination du montage juridique et financier qui conduira à la finalisation des études et à la détermination des modalités de réalisation d'Odysseum. La démarche est double. Le premier volet consiste, par le biais d'études de marché pilotées par CDCités, à évaluer le potentiel du centre commercial. Les résultats sont très positifs : ils permettent d'envisager un dimensionnement important et annoncent un chiffre d'affaire prévisionnel très séduisant. De nature confidentielle, aucune donnée chiffrée n'a pu être recueillie mais certains témoignages n'hésitent pas à considérer que les attributs du site, le multiplexe et les potentialités démographiques font d'Odysseum un des très rares grands projets de centres commerciaux encore possibles entre Lyon et Marseille. Si l'on y ajoute, à la suite des travaux de recherche en urbanisme commercial de R.P. Desse, que la raréfaction des terrains à localisation stratégique est un phénomène plus général, que les conditions d'obtention des autorisations commerciales sont un frein considérable à des grands projets commerciaux et, qu'à la fin des années quatre-vingt-dix, les ouvertures de centres commerciaux sont devenues très rares<sup>126</sup>, alors on perçoit encore mieux le caractère stratégique d'Odysseum pour des opérateurs spécialisés.

Sur la base de ces arguments extrêmement prometteurs, le second volet du travail conduit conjointement par la SERM et CDCités consiste à mobiliser des financements. Les entretiens restent très discrets sur les négociations qui sont conduites mais la stratégie est assez claire : se tourner vers les partenaires financiers traditionnels pour solliciter, tout particulièrement, la puissante capacité financière de la CDC et de son réseau, en l'occurrence le groupe SCIC, dont les filiales CDCités et Tertial sont spécialisées dans la programmation et la promotion commerciale. L'enjeu est de rallier des partenaires financiers institutionnels et de faire de la SERM la direction explicite du projet. C'est de cette manière que la CDC, le groupe SCIC ainsi

---

<sup>126</sup> R.P. Desse, 2001, p. 10 et 12.

que la Caisse d'Épargne du Languedoc-Roussillon (CELR) deviennent de nouveaux acteurs d'Odysseum. Cela signifie que les conditions financières nécessaires à la finalisation amont du projet sont réunies et que la SERM n'est plus seule en lice.

***Quel montage imaginer pour que la SERM puisse rester dans le projet ?***

*« Pour le montage, il y avait deux schémas possibles. Soit la SERM lançait une consultation en disant 'voilà le site, répondez et proposez'. Les promoteurs répondent, proposent un projet, une charge foncière et l'aménageur et la Ville retiennent le projet le plus séduisant. C'est le schéma classique. Et puis, autre cas de figure, et c'était l'optique puisque la SERM souhaitait rester dans l'opération – dans le schéma classique l'aménageur ne reste pas dans l'opération, il vend des charges foncières, point et puis il s'en va – alors que là, la SERM voulait rester dans l'opération. Donc quel montage imaginer pour pouvoir rester dans l'opération ? Voilà la question qui nous était posée. Et puis, par voie de conséquence, quel montage financier mettre en place. Parce qu'à partir du moment où on veut rester dans l'opération et manager ce qui est en amont encore faut-il pouvoir financer tout cela. Et puis, l'autre question, c'était quel programme, quel dimensionnement, y a t'il le potentiel et donc quelles études mener pour le savoir ? C'étaient les deux premières questions qui étaient posées. (...) Il faut savoir que c'est un schéma qui n'est pas classique. Dire qu'on bâti les dossiers, que l'on essaie d'obtenir les autorisations et puis, les autorisations obtenues, on va trouver les investisseurs, c'est même totalement atypique. C'est le schéma pour lequel on a opté et donc, ce qu'il fallait, c'était faire financer les études à réaliser. On a réactivé une société qui existait déjà, Geodem, et on a signé un pacte d'associés. Au préalable on a travaillé, bien évidemment, on a surtout travaillé à faire évoluer le capital de cette société. Dans ce capital sont entrés trois types de partenaires : la SERM, SCIC Développement, la CDC en disant 'je suis dans mon rôle d'être proche des collectivités et de participer au financement pour aider à la conception de cette opération', et la Caisse d'Épargne en disant 'moi aussi, mon rôle c'est d'être proche des collectivités locales mais en outre je me positionne comme co-investisseur pour un minimum de 30%'. Donc voilà la configuration de Geodem, voilà comment c'était financé. Avec des études prévisionnelles bien sûr parce que quand vous allez trouver des financiers pour leur demander de co-financer il faut leur donner des éléments, leur dire ce que ça va représenter. Donc la configuration de Geodem, les accords sont signés sur la base d'une étude de marché préalable qui dit qu'il est possible de faire un équipement de telle dimension et avec tel chiffre d'affaire prévisionnel » (Responsable Département Commerce, CDCités/SCIC).*

**Formalisation d'un partenariat financier et détermination du dispositif de conception et de production du projet**

Cette réflexion commune a pour corollaire la détermination de ce que la SERM appelle le « montage juridique et financier » du projet et que l'on désignera comme le dispositif de conception et de production du projet. Pensé comme un outil majeur de pilotage, il sera développé dans le chapitre suivant. On se limitera ici à en donner les principaux aspects nécessaires à la compréhension du cheminement global et à la suite du propos. On peut y distinguer trois éléments déterminants :

1. La constitution de Geodem. Structure d'études *ad hoc* spécialement mise en place pour Odysseum, elle réunit la SERM, 40% ; le groupe CDC, 30% (20% CDC, 8% SCIC/CDCités/Tertial, 2% SCET) ; et la Caisse d'Épargne du Languedoc-Roussillon (CELR) 30%, qui signent un partenariat pour co-financer la phase d'études préalables aux autorisations commerciales. Geodem correspond ainsi à la formalisation d'un partenariat financier de conception. Mais avec l'intégration de ces acteurs, ce n'est pas seulement réunir des capitaux pour financer les études préalables aux autorisations réglementaires. En effet, Tertial se positionne comme le futur promoteur du complexe tandis que la Caisse d'Épargne s'annonce comme futur investisseur à hauteur de 30% de l'investissement global. Avec Geodem c'est donc recruter les acteurs de l'aval qui conditionnent la faisabilité financière du projet. C'est également recruter des spécialistes des centres commerciaux et c'est encore réduire, au moins partiellement, la virtualité des clients du projet.
2. Du point de vue du processus d'élaboration, il faut préciser que seules la SERM et CDCités qui représente désormais le futur promoteur (SCIC/Tertial)<sup>127</sup>, sont actives dans l'élaboration du projet. Elles doivent prendre en charge les études encore nécessaires à la finalisation du projet et le conduire jusqu'aux autorisations administratives et réglementaires ; assurer la pré-commercialisation du centre auprès des enseignes ; établir les dossiers à soumettre aux autorisations ; organiser la consultation des investisseurs finaux. Cela signifie encore qu'avec les capitaux rassemblés dans Geodem, la SERM et CDCités vont finaliser l'ensemble du projet avant de le vendre aux investisseurs sur la base des choix arrêtés.

---

<sup>127</sup> Pour rappel, CDCités et Tertial sont deux filiales du groupe SCIC et bien qu'elles représentent deux entités juridiques distinctes, les équipes de travail sont confondues. D'ailleurs, dans le cas d'Odysseum, le représentant du groupe reste le même entre l'avant et l'après formalisation de Geodem. Par commodité, on conviendra de parler de SCIC/CDCités.

3. Le troisième aspect essentiel du montage juridique et financier tient dans le fait qu'il s'accompagne aussi de la détermination, sur un plan organisationnel, de l'itinéraire de concrétisation du projet. En effet, avec Geodem, il ne s'agit pas seulement de mettre en place une structure qui finance la conception du projet, il s'agit tout autant de construire un dispositif organisationnel plus vaste qui équivaut à anticiper et définir les modalités de réalisation du complexe, celles du transfert aux investisseurs privés et même celles de la gestion du site urbanisé. Tout à fait atypique, c'est une réponse stratégique aux risques d'infaisabilité et de détournement.

***On a fait un montage particulier***

*« Nous avons mené nous-mêmes toutes les études de programmation, enfin certaines grosses études pour définir un peu le schéma de tout ça. Et ensuite on a fait un montage particulier. Pour les études détaillées, notamment toute la partie commerciale, on a monté une société d'études, Geodem, avec nos partenaires. Donc, dans Geodem, vous trouvez la SERM, la CDC et la Caisse d'Epargne. Nous, on avait toute la partie ludique et on s'est attaché les services de CDCités qui est un spécialiste des centres commerciaux. L'objectif, c'était de mener toutes les études jusqu'aux autorisations administratives. Ensuite, ces études sont revendues à des sociétés de promotion dans lesquelles la CDC est majoritaire. Donc on a initié des SCI de promotion qui reprennent le projet tel qu'on l'a défini. Nous, on n'est plus dans le capital des SCI parce qu'on s'est interdit d'être aménageur et promoteur, il faut faire attention à notre rôle. Donc, on a fait les études que l'on vend à des sociétés de promotion contrôlées par la CDC. Et derrière, on a fait une consultation d'investisseurs qui vont racheter les équipements aux sociétés de promotion. Et, dernier étage, on a aussi monté des SCI patrimoniales pour la gestion des parties communes » (DG SERM)*

***Un partenariat financier de conception mais une direction de projet centralisée***

On a signalé que, parmi les actionnaires de Geodem et donc les financeurs de la conception d'Odysseum, seules la SERM et CDCités sont actives dans l'élaboration. Elles forment ainsi la toute nouvelle équipe projet. Cependant, la confrontation des activités et des responsabilités prises en charge respectivement par la SERM et CDCités met en évidence que la SERM remplit elle-même une mission de conception et reste présente sur toutes les composantes de l'élaboration :

- elle conçoit directement le pôle ludique ;
- elle partage, avec CDCités, la programmation du pôle commercial et sa pré-commercialisation auprès des enseignes ;
- elle pilote, avec CDCités, les études économiques et d'impacts obligatoires pour la CDEC ;
- elle pilote, avec CDCités, la conception des partis pris architecturaux du centre commercial ;
- elle pilote la conception des options urbanistiques de la ZAC ;
- elle conduit la conception et la construction de la patinoire et du planétarium.

Par ailleurs, dans cette nouvelle configuration, il ressort que c'est à la SERM, et non à l'équipe projet SERM/CDCités, que revient la direction du projet jusqu'aux autorisations commerciales. La SERM se positionne ainsi comme le représentant des objectifs de la collectivité publique et le garant de l'identité du projet, du pari. Ce rôle est explicitement reconnu par CDCités qui intervient en que futur promoteur et professionnel des centres commerciaux.

Pour assurer ces missions, trois membres de la SERM sont essentiellement mobilisés sur le projet :

- son directeur général : reconnu pour une compétence de « monteur d'opération » (« astuces juridiques », montage financier, réseau d'investisseurs et de développeurs...), les témoignages recueillis le désignent comme la cheville ouvrière de l'élaboration de ce dispositif ou encore de la consultation internationale d'investisseurs ;
- le directeur de l'aménagement : ancien directeur adjoint de la Direction de l'Aménagement et de la Programmation (DAP) de la Ville de Montpellier, il est désigné comme « monsieur urbanisme » de la SERM ;
- enfin, et pour reprendre l'appellation utilisée à la SERM, un « chargé de projet Odysseum » : il est spécialement désigné pour suivre au quotidien le projet ainsi que les relations avec CDCités et avec les prestataires qui vont être mobilisés. Il intervient également au premier plan pour établir le programme du projet et le commercialiser auprès des enseignes ludiques et commerciales.

Aucun n'est exclusivement dédié au projet mais on peut considérer, dans les termes du management de projet, qu'ils forment l'équipe projet SERM et c'est de leur travail dont on parle lorsque l'on parle de la SERM. Il faut y ajouter le maire et son adjoint à l'urbanisme qui suivent le projet en permanence. Enfin, bien que l'enquête n'ait pas spécifiquement interrogé ce niveau d'organisation du travail, on relève que cette petite équipe projet peut être, ponctuellement, complétée par d'autres membres de la SERM, une chargée de mission patinoire par exemple.



En dernière analyse, cet épisode indique qu'élaborer Odysseum, ce n'est pas seulement concevoir un concept, un programme et une forme :

- c'est également définir, de manière conjointe, les modalités organisationnelles de sa conception, de sa construction et de son exploitation ;
- c'est aussi identifier et enrôler les acteurs qui contribueront à le rendre possible et construire les conditions de sa faisabilité, tout particulièrement en réunissant les conditions financières de la phase amont du projet ;
- c'est encore construire une visibilité de la manière dont le projet va être organisé jusqu'à son transfert aux opérateurs privés et tracer ainsi, et de ce point de vue, l'itinéraire de sa concrétisation.
- On rajoutera que cette organisation du projet passe, une nouvelle fois, par une rupture avec les pratiques dominantes dans le domaine de l'urbanisme commercial.
- Enfin, après la génération d'un nouveau concept urbain, la détermination de ce dispositif d'action et le recrutement de ses acteurs sont une autre composante essentielle de l'élaboration et du cheminement temporel du projet. Surtout, outre l'aspect strictement financier, ce dispositif de conception et de production du projet est pensé pour constituer un outil majeur du pilotage du projet dans le respect des prescriptions politiques (cf. chapitre suivant).

Au cours de cette même période, la programmation ludique se poursuit, la programmation commerciale se précise et, pendant que le dispositif de conception et de production est élaboré et finalisé, deux autres expertises participent, à leur tour, à consolider le projet.

***Geodem, ce n'est pas le schéma classique***

*« D'habitude, le schéma logique, ça aurait été que la SERM, aménageur, vendait tout de suite, alors que là on vend beaucoup plus tard et Geodem, dans laquelle la SERM est présente, fait le projet. Normalement, la SERM aurait vendu tout de suite soit à une structure de promotion commerciale, soit à une structure de propriété et de construction, qui arrivait forcément avec son gestionnaire, les gestionnaires étant les vrais spécialistes dans des structures comme ça, et c'étaient eux qui faisaient tout ce qu'ont fait la SERM et Geodem. Et là, ni la SERM, ni la Ville n'auraient rien pu dire ou pas grand chose puisque c'était vendu ou pré-vendu. Avec un schéma comme ça, on n'aurait jamais eu la forme urbaine que l'on a, on n'aurait jamais eu les 40.000 m<sup>2</sup> de loisirs qu'on a aujourd'hui. On s'en est bien rendu compte en discutant avec eux et on s'en rend compte encore aujourd'hui » (Directeur de l'Aménagement, SERM).*

***Le pôle loisirs c'est vraiment la SERM... et elle voulait contrôler toute la phase amont... le pari c'était de bâtir un projet de qualité qui, logiquement, le moment venu, devrait intéresser les investisseurs***

*« Fin 1997, (le directeur de la SERM) m'appelle pour me dire que le maire avait décidé de relancer le projet de CDR, on ne l'appelait pas encore Odysseum. C'est à partir de là que l'on s'est remis au travail. Les directives du maire étaient très floues. Sachant qu'entre temps il y avait eu un changement avec le multiplexe qui avait réussi à passer à la veille de la loi Raffarin. Donc, d'une part il y avait ce multiplexe et d'autre part la SERM avait l'idée de le compléter par une patinoire et un planétarium. Le reste s'est précisé au fil des études. Il faut savoir que le pôle loisirs c'est vraiment le travail de la SERM. Donc fin 1977, il m'appelle, il fallait poursuivre sur la partie loisirs et greffer le pôle commercial. Et là, rien n'était fait : pas de programme, pas de plan, rien. Simplement, une demande de Casino. La première question que l'on s'est posée c'était de savoir si on mettait l'hypermarché ou pas. Et si oui, alors c'était Casino. Quand on veut réaliser un centre régional, et c'était quand même l'objectif, les professionnels ne s'interrogent pas : un centre régional, il faut un hypermarché. Mais les hypermarchés suscitent des réactions violentes, alors on s'est posé la question et le maire a décidé que oui. Voilà où en est fin 1997. Ensuite, ce centre commercial, comment on s'y prend pour le concevoir en terme de programmation ? C'étaient ces questions que me posait (le directeur de la SERM). Il faut savoir que la SERM intervient très largement à Montpellier, c'est le bras séculier du maire. Donc (le directeur) me dit qu'ils veulent rester très présents sur l'opération mais que ce n'est pas leur métier. Donc la question est de savoir comment, ensemble, on peut bâtir ce projet et ensuite comment on peut envisager la réalisation pour faire en sorte que la SERM, et nous, puissions rester dans le dispositif. [...] Pour un centre commercial, la méthodologie on la connaît. La première chose c'était de faire une étude de marché pour voir quel était le potentiel et, avec mon équipe, on a réalisé une première étude de faisabilité et, en accord avec la SERM, on a commandé une étude de marché. C'était la première chose à faire : vérifier le potentiel. A partir du moment où on a vérifié qu'on pouvait vraiment faire quelque chose d'important, alors on a vraiment commencé à lancer le processus. La SERM voulait, et c'est tout à fait conforme aux idées du maire, concevoir un projet de grandes dimensions et quelque chose qui soit emblématique et original. Et pour cela elle voulait maîtriser toute la conception, pas obligatoirement la réalisation, encore qu'elle souhaitait être partie prenante mais elle voulait maîtriser toute la conception et non seulement que les idées de départ ne soient pas dénaturées mais qu'ils participent largement à la définition de tout cela. Donc soit on lance une consultation, soit on fait soi-même. Faire soi-même, mener les études, pourquoi pas ? Mais il faut trouver les gens pour les financer et on avait quelques idées sur ce sujet. La grande question qui restait c'était comment, après, on allait faire financer le reste. On s'est dit que c'était un site exceptionnel et que si, sur ce site exceptionnel, on arrive à bâtir un projet de qualité qui, logiquement, devrait susciter l'intérêt, alors le moment venu on devrait réussir à intéresser les investisseurs. C'était ça le pari» (Responsable Département Commerces CDCités/SCIC).*

### **Recruter des expertises**

Une autre dimension, plus ordinaire, du dispositif d'action passe par le recrutement des expertises qui vont contribuer à l'élaboration d'Odysseum. De ce point de vue, il faut signaler que, pour identifier les acteurs de l'élaboration, l'enquête a notamment consisté à demander quelles avaient été les expertises mobilisées dans le projet. La réponse, étonnante, à cette question est illustrée par ces extraits d'entretien :

- « *des études, on en a fait faire, bien sûr, mais ce n'est pas ce qui nous a le plus marqué* » ; « *on n'arrivait pas à identifier de prestataires* » (directeur de l'Aménagement, SERM) ;
- « *des experts ? il n'y en a pas eu trente six. Le prestataire le plus important c'est la maîtrise d'œuvre, c'est DI, l'architecte, qui était chargé du plus gros travail. Sinon, il n'y a pas eu beaucoup d'ingénierie. Et puis on a confié à un cabinet d'urbanisme commercial la mission relative à l'élaboration du dossier de CDEC, là aussi c'était un gros travail* » (directeur du Département Commerces, CDCités/SCIC) ;
- « *on a fait faire beaucoup d'études marketing mais le plus gros des études, le plus gros budget, ce sont les voyages que l'on a fait et le temps que l'on a passé à aller voir ailleurs. Des voyages, on en a fait beaucoup, et on en fait encore* » (DG SERM).

On retiendra de ces extraits d'entretiens, d'un côté, le témoignage d'une difficulté à identifier des prestataires et la part réduite de l'expertise dans l'élaboration et, de l'autre côté, le rôle qualifié de central d'un cabinet d'urbanisme commercial et d'une agence d'architecture et d'urbanisme. Ces réponses assez intrigantes invitent le chercheur à comprendre les difficultés soulevées à propos du recrutement d'expertises, pourquoi « *les études, ce n'est pas ce qui a le plus marqué* » et, inversement, pourquoi « *c'était le plus gros travail* ».

L'analyse apporte trois réponses complémentaires. D'abord, le recours à un cabinet d'urbanisme commercial est d'emblée déterminé comme une expertise éminemment stratégique du processus d'élaboration avec, pour enjeu, la construction du dossier nécessaire à la CDEC. On verra dans le chapitre suivant que cette expertise ne s'intéresse guère à la détermination des choix qui caractériseront l'artefact. Ensuite, la consultation de l'agence d'urbanisme et d'architecture Design International s'avérera décisive pour faire progresser la conception d'Odysseum. Enfin, la troisième réponse est à rechercher dans le fait que l'on a affaire, avec Odysseum, à un régime de conception innovante. Cette particularité conduit à prolonger les propos de la SERM et de CDCités en précisant que « *ce n'est pas ce qui a le plus marqué* » ou « *c'était un gros travail* » relativement à l'ensemble du processus d'élaboration qui se déploie dans une situation de carences cognitives.

## 5 - Quand le pari devient parti pris d'aménagement

### ***DI et le voyage aux USA : la validation socio-économique du concept***

Alors que les grandes lignes du concept d'Odysseum sont dégagées, que le tramway, la patinoire et le planétarium sont décidés et que CDCités et la SERM élaborent le dispositif de conception et de production, la SERM consulte une agence d'architecture et d'urbanisme anglo-saxonne, Design International dite « DI », ayant une expérience internationale des centres commerciaux. Très rapidement, elle devient un prestataire de premier ordre.

Dans un premier temps, DI va, pour reprendre les termes de la SERM, jouer le rôle de « poisson pilote » car « *on ne les a pas consultés sur un concours avec une image figée, on leur a dit : 'on ne veut pas d'image, vous nous expliquez ce que vous faites, votre démarche, votre réceptivité par rapport à nos questions'. Et DI est arrivée avec l'expérience de son premier centre, Coconut, à Miami, un grand îlot urbain, avec une place intérieure, traité à la mexicaine puisque c'est à Miami, avec un pôle restauration intéressant, un multiplexe, des commerces et une place avec une grande estrade pour des concerts. On leur a dit : 'nous, on sent qu'il y a des choses à faire mais en France si on écoute trop ce qu'on nous dit, on ne fera rien ou on sera vite 'has been', alors désignez-nous les centres intéressants, pas seulement ceux que vous avez fait vous-mêmes et on part ensemble les visiter, vous nous faites rencontrer les gens qui les ont fait et vous nous donnez vos commentaires'. Et c'est comme ça que, Pâques 1998, on est parti, Miami, Los Angeles, Las Vegas, Chicago et c'est vraiment ça qui a fait décoller le concept d'Odysseum* » (Directeur de l'Aménagement, SERM).

Pour la SERM, ce premier voyage aux USA est un événement capital. Deux raisons principales à cette évaluation peuvent être identifiées. D'abord, les visites de centres américains interviennent comme une preuve qui conforte les orientations conceptuelles du projet, dégagées à partir des travaux théoriques et encore relativement abstraites, tout particulièrement dans sa mixité commerces/loisirs. C'est la validation de la pertinence socio-économique de la piste loisirs urbains et de la mixité commerces/loisirs. Ensuite, la seconde raison qui fait de ce voyage un événement capital tient dans le fait que ces visites sont décisives pour concevoir une forme urbaine alternative aux modèles commerciaux connus car « *tout a changé lorsqu'on a commencé à travailler avec DI et que l'on s'est aperçu que les tendances qui semblaient être porteuses c'était les équipements de loisirs à caractère foisonnant et structurés autour d'une rue piétonne. A partir de là, on savait qu'on avait gagné, qu'on avait la matière pour pouvoir de nouveau réfléchir en termes plus urbains (...) Et c'est clair que c'est aux USA qu'on a retrouvé un vocabulaire de rues et de places et là on savait, à*

*partir de ça, raisonner de manière presque classique et réinventer des formes qui sont inspirées de nos centres villes. Peu importe que ce soit centre ville ou pas mais en tous les cas des espaces de centralité urbaine »* (Directeur de l'Aménagement, SERM).

Au retour de ce voyage aux USA, DI est évaluée comme une agence dont la culture et l'expérience correspondent aux attentes de la SERM, elle est donc cette fois désignée urbaniste en chef de la ZAC pour en élaborer le plan masse. Quelques mois plus tard, elle signera avec Geodem un contrat de gré à gré pour être architecte du centre commercial (de l'édifice).

### ***Le gel des orientations conceptuelles ou le passage du pari au parti pris***

La SERM insiste pour présenter ce voyage aux USA comme une étape charnière du cheminement et il ressort clairement des témoignages qu'il y a « un avant et un après DI ».

Il importe de soulever qu'au travers de DI, et à ce stade, c'est surtout la visite des centres commerciaux américains qui est désignée, pour reprendre les termes de la SERM, comme un « catalyseur » ou encore comme l'événement « *qui fait décoller le concept d'Odysseum* ». En confrontant les propos recueillis et les pratiques qu'ils retracent entre « cet avant et cet après DI », on comprend que ce voyage aux USA est capital parce qu'il joue un rôle décisif dans le processus même de conception : c'est à cette occasion que le pari sur le concept devient un parti pris d'aménagement urbain fermement énoncé. C'est le « gel » des orientations conceptuelles. D'une part, avec la validation socio-économique de la mixité commerces/loisirs, cette piste n'est plus une hypothèse de travail mobilisée pour explorer une alternative mais elle accède au statut de principe directeur de la détermination des choix. C'est donc ici que l'idée d'une mixité commerces/loisirs urbains est définitivement actée comme l'orientation clé d'Odysseum. Dès lors, il ne s'agit plus d'explorer les voies d'une solution qui respecte les intentions politiques mais de poursuivre le travail de programmation pour concrétiser cette alternative là. D'autre part, ce parti pris conduit à opérer une nouvelle hiérarchisation en positionnant la composante « loisirs urbains » comme une composante phare du projet. Cette décision est prise avec d'autant plus de volontarisme que c'est autour des produits ludiques que sont découverts les premiers paramètres à travers lesquels générer une forme urbaine alternative aux lotissements commerciaux périurbains. Par conséquent, c'est à la suite de ce voyage aux USA qu'Odysseum est définitivement pensé comme un pôle d'animation urbaine qui vise à intégrer, sur un même site, des activités urbaines habituellement cloisonnées, les activités ludiques et les options urbanistiques (rues piétonnes, places, implantation du tramway) étant appréhendées comme l'emblème du projet.

Cet épisode retrace un moment charnière du processus d'élaboration : celui du gel du concept ou du passage du pari au parti pris d'aménagement. Ainsi, après avoir vu comment les orientations conceptuelles ont été générées et avoir souligné que les réflexions conduites étaient inséparables d'une préoccupation permanente de leur crédibilité, on voit ici que l'enjeu de la faisabilité reste prépondérant dans le gel du concept. Le passage du pari au parti pris d'aménagement intervient ainsi après trois types de validation :

- la validation de la crédibilité socio-économique des orientations envisagées ;
- la validation de la capacité du concept à répondre aux injonctions politiques initiales (cohérence entre le concept et la capacité à imaginer une forme urbaine alternative aux lotissements commerciaux périurbains) ;
- la validation de la faisabilité par la réduction des incertitudes sur le passage à l'acte, cette réduction des incertitudes passant par le recrutement des acteurs de la production du projet et la réunion des moyens financiers nécessaires à la poursuite de la conception.

On atteint là un stade où :

- les moyens financiers qui conditionnent la poursuite de la conception dans l'indépendance des investisseurs privés sont réunis ;
- le concept prend le statut de parti pris d'aménagement ;
- le dispositif d'action qui conduira le projet de la conception encore à venir à sa concrétisation est arrêté ;
- les premiers éléments qui autorisent la génération d'une forme urbaine alternative ont été découverts ;
- des éléments de programme ont été déterminés et leur définition détaillée mise à l'étude ;
- l'architecte-urbaniste en chef a été désigné ;
- l'expertise nécessaire pour mener « l'étude CDEC » a été recrutée ;
- le futur promoteur est entré dans le jeu ainsi que l'un des futurs co-investisseur du complexe.

En somme, bien des ingrédients semblent maintenant réunis. Sur ces nouvelles bases, le projet va entrer dans une phase de finalisation et même de concrétisation partielles. Mais il entre aussi dans une phase d'opposition active. Par ailleurs, le concept a pour contrepartie d'inscrire l'élaboration dans une situation de conception innovante qui génère nombre de difficultés. Après avoir explicité ces deux dimensions centrales de la situation de projet, opposition et innovation, on achèvera l'histoire d'Odysseum en examinant les composantes et les problèmes

de la finalisation du projet, tout particulièrement ceux relatifs à la détermination des choix qui caractérisent Odysseum en tant qu'artefact urbain.

***On n'avait pas la matière pour sortir des formes urbaines périphériques... tout a changé quand on a commencé à travailler avec DI***

« On était gêné avec les éléments de programme que l'on avait au départ, c'est à dire un centre commercial, parce qu'on se rendait bien compte qu'avec un centre commercial sec on pouvait difficilement produire autre chose que de la forme urbaine de type périphérique. Nous, on n'avait jamais fait de centre commercial, on n'avait même jamais aménagé de zone de ce type et donc on était très à l'écoute, beaucoup plus que d'habitude, des différents spécialistes, entre guillemets, qui venaient nous voir. Il y avait Casino qui était déjà là et qui a, en interne, des ingénieurs, des urbanistes, des architectes, qui ont l'habitude de faire des plans masses pour leur centre commercial. Les plans masse de Casino, c'était quelque chose à voir : des zones commerciales comme on en voit partout. Et toute l'ingénierie interne de Casino ramenait en permanence leurs contraintes d'accessibilité et de visibilité. Donc, au nom de l'accessibilité, il fallait faire des échangeurs et des voiries qui remettaient complètement en cause le schéma directeur de Port Marianne à un endroit qui était pour nous stratégique dans le plan d'ensemble. Et puis, au nom de la lisibilité, on nous disait qu'il fallait que les enseignes soient identifiables. Et si on essayait de sortir de la réflexion de Casino en discutant avec les restaurateurs c'était pire puisqu'en plus ils voulaient être devant tout le reste. Et donc on se retrouvait avec des commerces, des parkings, de la voirie et en plus des restaurants qui veulent être devant la voirie. Nous, on avait la volonté de structurer tout ça autrement, en sortant des formes urbaines périphériques, mais avec ce type de matière première on n'en avait pas les moyens. Tout a changé lorsqu'on a commencé à travailler avec DI et que l'on s'est aperçu que les tendances qui semblaient être porteuses c'était les équipements de loisirs à caractère foisonnant et structurés autour d'une rue piétonne. A partir de là, on savait qu'on avait gagné, qu'on avait la matière pour pouvoir de nouveau réfléchir en termes plus urbains. On ne prétend pas avoir fait un vrai quartier à cet endroit là mais en tous les cas on a fait mieux que ce qui se fait jusqu'à présent en matière commerciale. Et c'est clair que c'est aux USA qu'on a retrouvé un vocabulaire de rues et de places et là on savait, à partir de ça, raisonner de manière presque classique et réinventer des formes qui sont inspirées de nos centres villes. Peu importe que ce soit centre ville ou pas mais en tous les cas des espaces de centralité urbaine. Donc, ça a d'abord été ça et ensuite on a amélioré en saisissant d'autres éléments au fur et à mesure » (Directeur de l'Aménagement, SERM).

## B. L'ÉLABORATION D'ODYSSEUM A L'ÉPREUVE DE LA CONTESTATION ET DE L'INNOVATION

### 1 - Une opposition locale virulente et organisée

Pour les commerçants du centre ville, l'approbation du dossier de création de ZAC en juillet 1998, i.e. dans le prolongement immédiat du voyage aux USA, est une déclaration de guerre. Dès lors, ils vont, avec la direction du Polygone<sup>128</sup>, organiser leur opposition en se réunissant au sein de la Faduc<sup>129</sup> tandis que la CCI signifie clairement qu'elle sera en première ligne. Ainsi, et pendant toute la période considérée, les commerçants et leur représentant institutionnel vont tout mettre en œuvre pour empêcher Odysseum de voir le jour. Rappelons que le centre ancien concentre la majorité des activités commerciales et des fonctions d'animation de la cité (restaurants, bars, cinémas...) pendant qu'Odysseum s'annonce comme un projet qui va développer des activités concurrentes à l'extrémité de Port Marianne. De leur point de vue, ce nouveau projet, qualifié de mégalomane et pharaonique, équivaut à déplacer le centre ville. Ils dénoncent son caractère néfaste pour la survie des commerçants du centre et, plus largement, pour le tissu économique local. La direction du Polygone évalue à 25% la perte potentielle de son chiffre d'affaire tandis que la CCI estime qu'Odysseum détruira bien plus d'emplois qu'il n'en créera. Elle reprend également, tout comme la Faduc, les critiques qu'elle formule à l'encontre de G. Frêche et de sa politique urbaine depuis de nombreuses années en qualifiant Odysseum comme une menace qui entérine la désertification du centre historique et son abandon par G. Frêche. Exposée de manière synthétique, la dénonciation du projet s'opère ainsi sur trois registres<sup>130</sup> :

- conflit d'intérêts économiques ;
- conflit sur la définition des enjeux urbains : opposition au « *développement frénétique de la ville* », à « *l'urbanisation sans fin* », à « *l'expansion tentaculaire* » de la ville, à la « *folie des grandeurs* » ;
- conflit sur les modalités de conduite de l'action publique : « *exercice autoritaire du pouvoir* », « *refus du dialogue* », « *méthodes expéditives* », argent des contribuables mis au service d'un projet privé.

---

<sup>128</sup> Centre commercial construit dans les années 1970 en bordure de la place de la Comédie, cœur du centre ancien.

<sup>129</sup> Faduc : Fédération des associations pour la défense des usagers, des commerçants, des consommateurs et des contribuables du centre ville et du grand Montpellier.

<sup>130</sup> Sources : bulletins édités par la Faduc entre 1998 et 2000 ; déclarations de presse, cf. notamment *La Tribune* du 08/03/2001 et *L'Express* du 06/05/1999.



Dans ce combat, la CCI est indéniablement active mais c'est surtout la Faduc qui mène la fronde en entreprenant toute une série d'actions de sensibilisation et de mobilisation auprès de la population, de la presse locale et nationale, et même du gouvernement. On citera, pour exemples, l'édition d'un bulletin « Droit de Cité » aux titres édifiants : « Les jeux truqués d'Odysseum » ; « Odysseum : encore du chômage » ; « Odysseum : la grande magouille » ; « Montpellier sera-t-elle livrée aux appétits de la grande distribution ? »<sup>131</sup>. On relève également l'organisation d'Etats Généraux du Commerce sur le thème « Odysseum et l'avenir de la ville » ainsi que des réunions de travail sur un projet de ville alternatif. C'est à l'occasion de l'enquête d'utilité publique, que la presse locale compare à une campagne électorale, puis des délibérations de la CDEC que la contestation atteint son apogée. La Faduc organise ainsi le recueil d'une pétition de plus de 50.000 signatures contre Odysseum ; elle produit et commande, comme la CCI, des dossiers de contre-expertise sur les impacts et le bien fondé du projet ; elle publie, dans le quotidien *Le Monde*, une lettre ouverte au directeur général de la CDC qu'elle accuse de financer avec des capitaux publics un investissement qui profitera aux capitaux privés et, dans le quotidien *Libération*, une lettre ouverte aux parlementaires alertant des dangers du projet. L'affaire prend une dimension nationale au point d'être évoquée au Sénat sur l'initiative de J.P. Raffarin qui considère que « *l'importance de ce projet en fait un cas d'école national. C'est pourquoi le dossier sera particulièrement suivi au Sénat afin que la lettre et l'esprit de la loi du 5 juillet 1996, relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, soient rigoureusement respectés* »<sup>132</sup>. Mais la Faduc et la CCI utilisent également l'arme du recours en contentieux pour attaquer chaque autorisation administrative délivrée dans le cadre du projet : révision du POS, dossiers de création et de réalisation de ZAC, CDEC ainsi que chaque permis de construire hormis celui de la patinoire. La municipalité, fidèle à son image de « rouleau compresseur », reste inflexible et rien, dans les témoignages recueillis, la presse locale ou nationale, les bulletins édités par la Faduc ou les dossiers de la CCI n'indique que des négociations n'aient été engagées entre 1998 et 2000<sup>133</sup>. L'élaboration d'Odysseum se poursuit ainsi dans une opposition sans précédents et, malgré les énergies et les efforts dépensés par la Faduc et la CCI, les commissaires enquêteurs, puis la CDEC, donneront leur feu vert.

Il importe de retenir que l'opposition résolue des commerçants locaux se traduit par une levée de boucliers qui secoue la vie publique montpelliéraine. C'est une dimension centrale de la situation de projet. Elle signale que la finalisation du projet s'opère dans une contestation

---

<sup>131</sup> Respectivement : septembre 1999 ; décembre 1999 ; édition spéciale du 06/09/1999 ; mai 2000.

<sup>132</sup> JO Sénat du 10/08/2000, page 2858.

<sup>133</sup> Il faut cependant signaler une réunion, en juin 1998, rendue obligatoire par la procédure de ZAC avec les chambres consulaires : Chambre des métiers, Chambre de l'Agriculture, Chambre de Commerce.

virulente et organisée qui prend une proportion exceptionnelle et déborde les seuls enjeux commerciaux pour s'exprimer, très rapidement, comme une fronde contre G. Frêche et pas seulement contre Odysseum. Le combat est conduit sur la scène politique et les risques électoraux et réglementaires prennent une tournure qui dépasse ce qui avait été anticipé. Ainsi, en dépit de l'avis favorable des commissaires enquêteurs puis de la CDEC, l'action des commerçants locaux est loin d'être sans incidences sur le projet. D'une part, l'arme du recours en contentieux, d'une efficacité redoutable, provoque des retards conséquents dans les calendriers de réalisation. C'est la manifestation la plus visible de l'opposition au projet. D'autre part, on verra qu'elle se répercute également sur la détermination des choix et le mode de pilotage du projet.

## **2 - Augmenter la connaissance sur le projet : une gageure**

L'objet du propos n'est pas de discuter du caractère novateur de ce complexe ludique et commercial dans l'univers de l'urbanisme commercial. Dans cette perspective, certains diront qu'Odysseum est manifestement une opération innovante tandis que d'autres affirmeront qu'elle ne fait que reproduire des produits déjà existants. Il est vrai que le bar-restaurant « Bodega-Bodega » correspond au transfert d'un concept toulousain et bordelais de la restauration à thème, qu'Ikea reste Ikea à Montpellier comme à Noisy-le-Grand ou encore que la construction d'une patinoire n'a rien de très original. Mais il est tout aussi vrai qu'Odysseum n'est ni le Val d'Europe, ni Belle Epine, ni Bercy Village ni Cocowalk à Miami. On perçoit comment une telle orientation conduirait rapidement à des débats sans fin. Surtout, une attitude de ce type correspond à une évaluation *ex-post* de « l'ouvrage » et ne s'intéresse aucunement au processus d'élaboration. Enfin, elle reviendrait à passer outre les problèmes formulés par les acteurs et nier l'insistance que la SERM met à qualifier le travail qu'elle conduit comme une situation dans laquelle « *on ne savait rien* ». Dans le cadre d'une démarche inductive il semble alors bien plus pertinent de rappeler que l'innovation est traitée « comme toute idée, pratique ou bien matériel perçu comme nouveau par l'unité d'adoption considérée » (Lenfle et Midler, 2003, p. 55). Par conséquent, on poursuivra l'exploration du processus d'élaboration en montrant qu'élaborer Odysseum c'est agir dans un régime de conception innovante<sup>134</sup>, i.e. dans une situation dans laquelle il existe un écart important entre le concept et les savoirs établis (disponibles). Caractéristique majeure de la situation de projet, elle constitue un des problèmes clés rencontrés par la SERM et participe activement à structurer et

---

<sup>134</sup> On parlera indifféremment de « situation » ou de « régime » de conception innovante.

donc à éclairer le processus d'élaboration et les difficultés rencontrées dans la détermination des choix d'aménagement.

### ***Augmenter la connaissance, un enjeu fondamental de l'élaboration***

Avec l'examen de la situation dans laquelle démarre le projet, on a vu que la SERM s'engage dans un projet guère balisé. En effet, même si les prescriptions politiques s'enracinent dans les projets territoriaux, le contenu initial d'Odysseum est peu circonscrit. Les seuls éléments connus concernent l'implantation du multiplexe et un centre commercial avec un hypermarché Casino. Le capital initial de connaissances sur le contenu du projet est donc faible et les savoirs professionnels de la SERM sont éloignés de ce type d'intervention urbaine. Outre le fait que la situation de départ est décrite comme une situation dans laquelle « on sait mieux ce que ne doit pas être Odysseum que ce qu'il doit être », cette méconnaissance sur le programme, la forme, les moyens et les acteurs d'Odysseum conjuguée à cette inexpérience expliquent pourquoi on ne retrouve pas une visibilité préalable de l'itinéraire de concrétisation. Augmenter la connaissance reste un enjeu fondamental de l'élaboration. Il porte aussi bien sur la définition de l'artefact, dont le concept n'est qu'une étape, que sur l'acquisition de compétences professionnelles nouvelles.

Mais, à l'incertitude initiale sur l'artefact à produire et à l'inexpérience de la SERM s'ajoute la découverte de deux dimensions déterminantes. Elles concernent, d'une part, l'état des savoirs disponibles et, d'autre part, les caractéristiques du marché de la promotion commerciale et du loisir urbain. Elles renforcent le caractère peu balisé des conditions d'élaboration. Elles expliquent pourquoi il est possible, dans le cas d'Odysseum, de parler d'un régime de conception innovante, démontrent qu'augmenter la connaissance sur le projet s'apparente à une véritable gageure et constituent un déterminant important du processus d'élaboration.

Pour mettre en évidence cette particularité, l'analyse s'appuie sur l'enquête empirique conduite auprès de la SERM. D'une part, elle revient sur la démarche adoptée et les outils mobilisés pour augmenter la connaissance, notamment dans la génération du concept. D'autre part, elle prend au sérieux des propos tels que « *on ne savait rien* », « *vous ne trouvez rien, pas de norme, pas de ratio, rien* », « *il n'y avait pas de promoteurs loisirs* », « *il fallait innover* », « *tout le monde nous a pris pour des fous* », « *on n'arrivait pas à identifier de prestataires* ». Ces témoignages sont intrigants. D'un côté, ils ressortent avec force tout au long des entretiens et ne doivent pas être pris à la légère ; d'un autre côté, ils imposent au chercheur d'en comprendre la signification. Il a donc été nécessaire de procéder à une enquête bibliographique complémentaire en consultant des travaux de recherche en urbanisme commercial, des ouvrages spécialisés sur la promotion immobilière, des articles de presse sur les centres

commerciaux dits de « nouvelle génération ». Cette enquête s'est orientée dans deux directions complémentaires : rechercher des informations sur les pratiques du secteur ; cerner les connaissances formalisées et l'apparition des centres dits de « nouvelle génération » de manière à replacer les propos de la SERM dans leur contexte et non en les traitant de manière *ex-post* ou sans les vérifier.

***L'urbanisme commercial et les complexes « commerces-loisirs » : des savoirs disponibles pauvres ou inadaptés***

Pour augmenter la connaissance et explorer comment définir une alternative, on a déjà évoqué qu'une des attitudes de la SERM consiste à mobiliser des travaux de type théorique qui ont tout particulièrement contribué à générer le concept d'Odysseum. Cette démarche n'est pas spontanée ou habituelle, elle se déploie en réponse aux impasses initiales et à l'incapacité à mobiliser des expertises pour en sortir.

Une des bases de données consultées concerne l'urbanisme commercial. *A priori* la plus évidente, elle ne s'avère pourtant guère pertinente dans la mesure où la SERM constate que l'essentiel des travaux en urbanisme s'inscrivent dans une problématique de renouvellement urbain (revitalisation de centres commerciaux en centres anciens ou requalification de centres en périphérie ou banlieues) fort éloignés d'une action en situation d'urbanisme de croissance. C'est le constat le plus criant. Les savoirs formalisés en urbanisme commercial sont jugés inadaptés au contexte territorial d'Odysseum.

Une autre base de données consultée porte sur les centres commerciaux et s'avère plus féconde : les centres commerciaux et leur fréquentation ont fait l'objet de nombreuses enquêtes démontrant, par exemple, leur succès auprès de toutes les catégories socioprofessionnelles selon des usages très différenciés ou soulignant les tendances au *fun shopping*. Pour la SERM, ces apports sont importants. Ils participent à orienter le concept d'Odysseum autour des idées de convivialité, de festivité, d'achat plaisir.

Mais, pour apporter quelques éclairages, cette base de données ne dit rien sur la mixité commerces/loisirs. Surtout, cette orientation conceptuelle ne peut s'adosser à aucune banque de données prête à l'emploi qui s'intitulerait « tout ce qu'il faut savoir sur les complexes commerciaux et ludiques ». L'enquête complémentaire indique qu'en 2003 cet état des lieux serait à relativiser mais elle souligne que c'est principalement à partir de la fin de la décennie 1990 que des articles de presse, des dossiers professionnels spécialisés ou des numéros spéciaux de revues commencent à traiter cette question, en France tout du moins. Exemple révélateur parmi d'autres, ce n'est qu'en 1999 que le Centre National des Centres Commerciaux

(CNCC) expose, au cours de son congrès, les « quatre règles d'or du mariage commerces-loisirs » en privilégiant cependant les opérations visant à la restructuration d'ensembles immobiliers déjà existants ou à la requalification d'espaces en centre ancien<sup>135</sup>. Autre indicateur, on observe que dans la plupart des documents consultés Odysseum compte précisément parmi les opérations citées en référence ou en appui des réflexions sur les nouvelles approches des centres commerciaux<sup>136</sup>.

Cet état des lieux met en évidence que les savoirs disponibles et formalisés en urbanisme commercial sont jugés inadaptés au cas montpelliérain et que les savoirs professionnels spécialisés sur les centres commerciaux et de loisirs sont encore très pauvres lorsque la SERM prend en charge la conception d'Odysseum (i.e. en 1995-1996).

C'est dans ce contexte cognitif que des bases de données plus théorisées sur les mutations sociétales et notamment des travaux portant sur le tourisme, l'évolution des modes de consommation, les pratiques sportives et culturelles et plus largement sur la place du loisir dans les modes de vie urbains sont mobilisés et qualifiés comme une ressource importante. A la suite de J.P. Augustin on se limitera ici à en illustrer la teneur principale en précisant que *« l'augmentation du temps disponible pour les loisirs est une tendance forte, visible dans l'urbain, même si le travail reste une composante essentielle du statut et de la reconnaissance sociale des personnes. Nous vivons dorénavant dans une société de loisirs de masse, reposant sur les médias, la consommation, la pratique d'activités diverses et la mobilité. [...] Les villes sont devenues des lieux de consommation multiples, et offrent de plus en plus d'équipements et d'espaces de loisirs qui participent à leur fonction économique et culturelle, à leur expression et à leur représentation. Cette diversification des activités et des institutions ludiques, sportives, culturelles, touristiques, scientifiques et techniques est un des éléments majeurs des transformations urbaines, qui renforcent la dimension festive de la ville »* (Augustin, 2001, p. 54). C'est au travers de ce type de lectures que la SERM mesure, sur un plan sociologique, la portée d'une piste « loisirs urbains » et décide de se placer dans une démarche d'anticipation des modes de vie, de consommation et d'usages du temps libre. Et c'est de cette manière que le concept d'Odysseum commence à émerger misant sur la destination plaisir, espace d'évasion et de détente, à proximité des lieux de travail et d'habitation.

---

<sup>135</sup> *Stratégies de développement local*, juillet-août 1999, n°6, p.27.

<sup>136</sup> Confère notamment les numéros spéciaux de *Flux*, octobre-novembre 2002, n°50 ; *Stratégies de développement local*, juillet-août 1999, n°6 et juin-juillet 2002, n°23 ; *Urbanisme*, juillet-août 2001, n°319.

Mais ces apports, pour être moteurs dans les réflexions, sont cependant insuffisants pour se traduire, de manière mécanique, en choix de programme. De l'ordre du savoir scientifique, ils relèvent des problématiques de recherche et n'ont guère de vertu opérationnelle directe. La difficulté est d'autant plus grande que le constat de cette carence cognitive a pour corollaire celui d'un écart important entre, d'un côté, le marché de la promotion commerciale et des équipements de loisirs et, de l'autre côté, les tendances émergentes sur lesquelles s'appuient les orientations conceptuelles d'Odyseum.

***Les urbanistes français n'ont pas écrit sur cette question là***

*« Comme tous les urbanistes, j'ai chez moi la collection de la revue Urbanisme et je suis allé rechercher ce qui avait été écrit sur les commerces. Il faut savoir que, depuis 1987 à peu près, je n'ai rien trouvé. Ou plutôt, chaque fois qu'ils parlaient de commerces, c'est sous l'aspect vieux commerces des centres villes, comment les revitaliser ou c'est sur les lotissements commerciaux de banlieues. J'ai aussi regardé ce qu'avait produit la FNAU<sup>137</sup>, elle avait fait à Lyon un colloque là-dessus mais, là encore, c'était sur les centres villes ou la ville recomposée, c'est à dire en partant des grands hyper existants ou des grands centres existants et voir comment on pouvait les transformer. Mais toute cette matière commerce, ça sert aussi à faire la ville nouvelle, là où il y a la croissance, à Montpellier c'est ça, mais je rien trouvé, personne n'y a réfléchi, les urbanistes français n'ont pas écrit sur cette question là » (Directeur de l'Aménagement, SERM).*

***Le marché de la mixité commerces/équipements de loisirs : une offre inexistante ou frileuse***

On a déjà repéré qu'une autre manière d'augmenter la connaissance sur le projet consiste à entrer en contact avec les opérateurs privés et on a souligné que ces échanges conduisent la SERM et ses élus à identifier que promoteurs et enseignes militent en faveur de la reproduction de l'existant ou que les logiques d'action du secteur sont incompatibles avec les intentions des dirigeants politiques. Ce constat joue un rôle déterminant dans le choix de rompre avec les pratiques dominantes. Là encore, des travaux de recherche tels que ceux de R.P. Desse éclairent les témoignages de la SERM et les décisions prises. Retraçant l'évolution des centres commerciaux et des logiques d'action des professionnels en France et en Europe, l'auteur souligne que dès la fin des années 1980 l'intégration centre commercial/multiplexe fait son apparition en Europe et connaît en succès grandissant. Mais il souligne également que, dans la

---

<sup>137</sup> FNAU : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

première moitié de la décennie 1990, les difficultés rencontrées par les parcs à thème et l'échec retentissant de la Toison d'Or (1993, Dijon), première tentative juxtaposant sur un même site un hypermarché (investisseur Carrefour) et un parc de loisirs type fête foraine (Lyonnaise des Eaux) conduisent à un rejet des concepts alliant commerces et loisirs. Par conséquent, Odysseum est enclenché dans un contexte français et, plus largement, européen dans lequel « *les promoteurs et la grande distribution se recentrent sur leur savoir-faire traditionnel : l'ouverture voire la restructuration des centres commerciaux classiques* » (Desse, 2002, p. 10) et sont extrêmement méfiants à l'égard des nouvelles approches qui se développent en Amérique du Nord<sup>138</sup>. En 2003, cette prudence est encore très forte. En effet, même si le président du Conseil National des Centres Commerciaux déclare que la profession est arrivée à un tournant en plaçant la qualité architecturale comme un nouveau thème majeur des pratiques et en estimant que l'offre doit désormais s'élargir aux services et aux loisirs, il précise son propos en estimant qu'« *il y a un modèle qui marche bien, c'est le centre commercial avec un multiplexe cinéma, de la restauration et une galerie marchande. Pour le reste, il se dit tout et n'importe quoi sur les loisirs* »<sup>139</sup>. Pour compléter le tableau, on signalera que si l'on se tourne du côté des professionnels de la promotion immobilière, on constate une différenciation entre le secteur de la promotion commerciale, abordée comme une activité spécifique ayant ses propres règles du jeu et le secteur de l'immobilier de loisirs dont la professionnalisation est essentiellement concentrée dans l'aménagement des stations de ski ou des stations balnéaires (Avril et Roth, 1997). On rajoutera avec l'AFIT (Agence Française d'Ingénierie Touristique), qu'en 1999, l'offre privée dans le secteur des loisirs marchands et équipements ludiques n'est encore qu'un marché émergent<sup>140</sup>. Enfin, un rapide tour d'horizon des nouvelles opérations commerciales indique qu'Odysseum n'est pas le seul cas de figure, y compris en France, à entrer en rupture avec les modèles classiques. D'autres projets se construisent en effet dans une logique de différenciation, Val d'Europe (Marne la Vallée), Bercy Village (Paris), Carré Sénart (Melun Sénart), l'extension de Plan de Campagne (Aix-en-Provence/Marseille), Quartier-Libre (Pau) mais tous sont contemporains de la réflexion et de la construction d'Odysseum, voire postérieurs<sup>141</sup>. En outre, et toujours selon le président du CNCC, Odysseum reste une opération hors norme, à la fois par sa dimension régionale et l'importance du pôle ludique,

<sup>138</sup> En Amérique du Nord l'apparition des nouveaux *mégamalls*, centres commerciaux conçus comme des lieux de loisirs, est initiée par la construction du « West Edmonton Mall » (Canada), avec « *800 boutiques, 11 grands magasins, 110 restaurants, une patinoire, 360 chambres d'hôtel, 20 cinémas et 13 night club, il est devenu une véritable destination touristique* » (Moretti, 2001, p.155).

<sup>139</sup> *Les Echos*, n°18926, 17 juin 2003.

<sup>140</sup> *Stratégies de Développement local*, juillet-août 1999, n°6.

<sup>141</sup> Cf. R.P. Desse, 2002 ; *Stratégies de développement local*, juin-juillet 2002, n°23.

comparable aux projets encore en élaboration de « Lyon Confluence » et de « Paris Aubervilliers »<sup>142</sup>.

***Des promoteurs de loisirs, c'est simple, il n'y en avait pas***

*« On a tâtonné pendant un an, mais personne n'était intéressé par la réalisation. Des promoteurs de loisirs, c'est simple, en France il n'y en avait pas. Il n'y a que des promoteurs de centres commerciaux. Les seuls vrais promoteurs de loisirs, ceux qui avaient réfléchi, c'étaient Disney et le 'Club Med'. sur ses produits bien typés et c'est celui qui avait conçu le parc Astérix. On a été les voir. Après, vous aviez la chaîne qui avait monté les Aquacenter mais c'est un échec, il ne reste plus que l'Aquaboulevard à Paris. Il y avait aussi la Lyonnaise des Eaux qui avait fait une tentative à Dijon, au début des années 1990, ça s'appelait la Toison d'Or, qui s'est soldée par un échec mais c'était plutôt un centre de loisirs ajusté sur un centre commercial existant. Donc pas de promoteurs de loisirs. Ceux qui disent 'on est des champions du loisir', mon œil ! Ils n'y connaissent rien et ce sont de vraies 'godasses de plomb'. Même quand on a fait la consultation internationale d'investisseurs, ce n'est pas vieux, c'était il y a un an, ceux qui ont de l'argent ce sont les promoteurs de centres commerciaux et quand ils ont vu la partie loisirs, certains n'ont pas voulu nous suivre » (DG SERM).*

Par conséquent, cet état des lieux signifie que l'on rencontre ici un projet dont l'élaboration peut difficilement s'adosser à des savoirs établis ou aux expériences connues en Europe qui, en l'occurrence, invitent davantage à la méfiance qu'à l'engouement. Cela signifie également que la conception du projet doit non seulement progresser en affrontant la résistance des professionnels sectoriels mais également en sachant que l'offre privée en équipements ludiques est peu développée. Cette contextualisation laisse percevoir la portée de la rupture avec les pratiques dominantes et du challenge poursuivi. Elle apporte un éclairage important pour comprendre pourquoi :

- le concept est présenté comme un pari et une intuition,
- la part de l'expertise dans la définition du concept et du programme est restée modeste ainsi que la difficulté témoignée par la direction de projet à identifier et recruter des prestataires,
- la construction d'une crédibilité et d'une faisabilité est cruciale.

---

<sup>142</sup> Les Echos, n° 18926, 17 juin 2003.



Cet éclairage met en évidence que, partant d'un concept innovant, d'un nouveau modèle urbain, la direction de projet doit avancer dans un contexte où les références et les savoirs disponibles sont, au mieux, pauvres ou obsolètes ; au pire, défavorables aux orientations privilégiées. Cet état des lieux conduit à se demander comment, dans ces conditions, les choix de programme sont alors explorés et arrêtés. Il interpelle la question du pilotage de la conception et de la faisabilité d'un projet où les obstacles, issus de la situation d'opposition et d'innovation, concernent aussi bien la détermination des choix que la concrétisation des ouvrages. Avant de centrer le chapitre suivant sur le pilotage du projet, il reste à encore à examiner le cheminement de la finalisation du projet, i.e. la séquence qui couvre le passage du concept à l'artefact.

### **C. DU CONCEPT A L'ARTEFACT : VARIABILITE DES ITINERAIRES ET DES PROBLEMES**

On achèvera ici l'histoire d'Odysseum en retraçant sous la forme d'un tableau chronologique les différents éléments qui jalonnent le cheminement du projet depuis 1998 et le voyage aux USA jusqu'aux autorisations commerciales (2000). De la même manière que précédemment il est inutile d'y rechercher toute forme d'exhaustivité. D'une part, seuls sont indiqués les faits qu'il est possible d'établir avec certitude<sup>143</sup> ; d'autre part, sont essentiellement mobilisés les épisodes utiles pour conduire l'analyse. Le premier temps est ainsi consacré à l'examen des composantes de la finalisation et conduira à dégager des enseignements sur la dynamique du projet. Le second temps illustre, à partir de quelques exemples significatifs, les difficultés de la finalisation en privilégiant ici celles qui concernent la détermination des choix qui matérialiseront l'artefact.

---

<sup>143</sup> Par confrontation entre entretiens et documents : plaquettes de présentation du projet, documents techniques (plans, calendriers), articles de presse, bulletins édités par la Faduc, bulletins « *infos CCI* », communiqués de presse de la municipalité, plaquette de présentation d'activités de CDCités, Klépierre et Ségécé.

## 1 - La finalisation partielle du projet

Avril 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voyage aux USA</li> <li>- DI désignée architecte-urbaniste en chef de la ZAC</li> <li>- Ouverture du multiplexe</li> </ul>
Juillet 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approbation du dossier de création de ZAC par le conseil municipal : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Patinoire figée</li> <li>➤ Découpage du projet en tranches de réalisation</li> <li>➤ Découpage du pôle ludique en deux phases : <ul style="list-style-type: none"> <li>Programme prévisionnel phase 1 : patinoire, bowling, planétarium, aquarium, restaurants</li> <li>Phase 2 : pas de programme mais réserve foncière en prévision d'un équipement à forte attractivité supra-régionale</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>➤ Arrêt d'un calendrier sommaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>1<sup>ère</sup> tranche ludique – livraison fin 1999</li> <li>Tranches ultérieures – livraison étalée entre 2000 et 2002</li> </ul> </li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recours en annulation de la création de ZAC par la CCI et Faduc</li> </ul>
Septembre 1998	Finalisation juridique de Geodem et du dispositif de conception et de production
Novembre 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programme prévisionnel : patinoire, planétarium, aquarium, bowling, cité des enfants, discothèque, espace de jeux virtuels, brasseries et restaurants à thèmes, musée de la maquette de l'architecture méditerranéenne</li> <li>- Accord avec Nausicaà pour la conception et l'exploitation de l'aquarium</li> </ul>
Décembre 1998	Stabilisation du plan masse de la ZAC (composition urbaine)
Avril 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approbation du dossier de réalisation de ZAC par le conseil municipal <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Approbation plan masse</li> <li>➤ Arrêt du dimensionnement du projet : village ludique de 45.000 m<sup>2</sup> ; complexe commercial de 90.000 m<sup>2</sup></li> <li>➤ Planétarium et aquarium figés</li> <li>➤ Nouveau calendrier : <ul style="list-style-type: none"> <li>pôle restauration : livraison avril/mai 2000</li> <li>aquarium : livraison février 2001</li> <li>patinoire : livraison octobre 2000</li> <li>secteur commercial :</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

	<p>si accord CDEC : livraison mars 2003</p> <p>si refus CDEC, passage en CNEC<sup>144</sup> : livraison septembre 2003</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépôt du permis de construire de la première tranche ludique</li> <li>- Lancement de la consultation internationale d'investisseurs</li> </ul>
Mai 1999	Recours en annulation de la réalisation de ZAC par la CCI et la Faduc
Juin 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtention du permis de construire de la première tranche ludique</li> <li>- Recours en annulation du permis de construire par la CCI et la Faduc</li> </ul>
Juillet 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Signature d'une promesse de vente en état futur d'achèvement avec Casino</li> <li>- Dépôt du dossier auprès de la CDEC</li> </ul>
Juillet-Août 1999	Consultation des investisseurs qui ont répondu à l'appel d'offre
Septembre 1999	Lancement des travaux de la patinoire
Novembre 1999	Signature d'un protocole d'accord préalable à la signature d'une promesse de vente avec Klépierre/Ségégé en vue de l'acquisition en état futur d'achèvement du pôle ludique (hors équipements publics et multiplexe) et du pôle commercial.
Janvier 2000	<p>Nouveau calendrier :</p> <p>1<sup>ère</sup> tranche :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>secteur ludique 1<sup>ère</sup> phase : livraison 2<sup>e</sup> trimestre 2001</li> <li>aquarium : ouverture 2<sup>e</sup> semestre 2002</li> <li>patinoire : ouverture 4<sup>e</sup> trimestre 2000</li> </ul> <p>2<sup>ème</sup> tranche : secteur commercial</p> <p>si accord CDEC : mars 2003 ; si refus CDEC septembre 2003</p>
Janvier-Mars 2000	Enquête d'utilité publique / CDEC
Mars 2000	Avis favorable des commissaires enquêteurs
Juin 2000	Avis favorable de la CDEC
Juillet 2000	Mise en service tramway (terminus 1 <sup>ère</sup> phase à hauteur du multiplexe)
Octobre 2000	Recours en annulation de l'autorisation de la CDEC par la CCI et la Faduc
Décembre 2000	Ouverture patinoire
Courant 2000	Lancement des réflexions sur la deuxième phase ludique

Cette reconstitution chronologique indique six faits significatifs de l'avancement du projet :

- l'approbation du dossier de réalisation de ZAC par le Conseil Municipal,
- le dépôt du permis de construire d'une première tranche ludique,

<sup>144</sup> CNEC : Commission Nationale d'Équipement Commercial.

- le dépôt du dossier en CDEC,
- le lancement des travaux,
- la désignation des investisseurs finaux,
- l'accord de la CDEC.

Ces différents jalons indiquent une finalisation partielle de l'élaboration : gel du parti pris d'aménagement, du dimensionnement du projet (surface occupée, volumes du pôle commercial et du pôle ludique), des grandes options urbanistiques du site et de la pré-commercialisation auprès des enseignes (moyennes et grandes surfaces). Plusieurs dimensions importantes sur le programme et la forme d'Odysseum trouvent donc leur aboutissement. Ensuite, on relève l'avis favorable de la CDEC et la conclusion d'un accord pour la vente du projet, c'est la levée de deux incertitudes clés sur la concrétisation. Enfin, les travaux du tramway et de la patinoire sont enclenchés indiquant un passage à l'acte effectif.

### ***Quand le temps de l'urgence côtoie le temps de la réflexion***

Par ailleurs, cette reconstitution du cheminement temporel indique que le processus d'élaboration se déploie en faisant cohabiter plusieurs dynamiques. On y voit d'abord que le temps de l'urgence côtoie le temps de la réflexion. En effet, après le voyage aux USA et le gel du parti pris d'aménagement, on assiste à une accélération de l'élaboration. Cette accélération porte, simultanément, sur plusieurs tâches que l'on peut regrouper en deux grands volets de travail. Le premier volet porte sur le verrouillage d'un programme « loisirs » pour une première tranche de réalisation; le second concerne les tâches nécessaires pour déposer le dossier de CDEC<sup>145</sup>.

<sup>145</sup> Pour illustrer la variété et l'étendue des activités qui sont, dans ce cadre, menées de front, on retiendra que le travail de la SERM consiste notamment à :

Volet « loisirs »	Volet « commercial »
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rencontrer des restaurateurs ;</li> <li>- Conduire l'étude de la patinoire, établir le dossier de concours d'architecture de cet équipement et organiser la désignation du lauréat ;</li> <li>- Rechercher un investisseur privé susceptible de concevoir et d'exploiter un aquarium ;</li> <li>- mener les études de viabilisation des sols et organiser ces travaux ;</li> <li>- piloter DI dans la conception du plan masse de la ZAC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Piloter le cabinet d'urbanisme commercial ;</li> <li>- Pré-commercialiser le centre commercial auprès des moyennes et grandes surfaces ;</li> <li>- Piloter DI pour la conception de l'édifice ;</li> <li>- Organiser le plan de merchandising ;</li> <li>- Déterminer le dimensionnement du projet, i.e. le volume des surfaces attribuées au pôle commercial et au pôle ludique, le nombre de boutiques, de places de parkings...</li> </ul>

On retiendra ici qu'après l'urgence initialement prescrite par le pouvoir politique, puis la décision de prendre le temps de la réflexion pour contourner les impasses rencontrées et élaborer le concept, les délais recommencent à occuper le devant de la scène. Ils portent sur le verrouillage du pôle commercial, des options urbanistiques et du programme d'une première tranche de réalisation « loisirs ». Cela signifie que le choix est fait d'introduire une séquentialité dans la réalisation du projet. C'est une réponse aux retards consécutifs aux impasses initialement rencontrées et au temps, imprévu, pris par les réflexions conceptuelles. L'objectif est, d'une part, de construire avant les municipales de 2001 plusieurs équipements dans le périmètre jouxtant le multiplexe et, d'autre part, d'obtenir, toujours avant les municipales, les autorisations de la CDEC. L'enjeu est à rechercher dans le rapport au temps examiné au moment du lancement du projet. Structuré par l'anticipation des risques électoraux, il faisait des échéances électorales de 2001 l'horizon temporel du projet, non pour qu'il soit nécessairement achevé mais pour que la construction du centre commercial soit définitivement engagée. Phaser la réalisation du projet, enclencher la construction avant les municipales et finaliser le dossier de CDEC avant ces élections est une manière de répondre à cet enjeu suite aux difficultés rencontrées. Face aux commerçants locaux qui placent leur combat sur la scène politique, il est important qu'Odysseum commence à voir le jour et ne soit pas saisi et médiatisé comme un échec politique. La finalisation partielle du projet est donc ici tirée par des délais qui trouvent leur fondement dans l'analyse de la situation socio-politique locale dont la tournure dépasse les craintes escomptées et renforce l'urgence.

Autre remarque, pour la SERM, le programme de la première tranche à construire est celui *« que l'on a sorti au mieux de ce que l'on pouvait faire à cet instant donné compte tenu de l'évolution des mentalités, de ce que l'on savait possible de la part d'investisseurs exploitants en équipements ludiques et compte tenu du fait qu'on n'avait plus le temps de rentrer dans des schémas où il aurait fallu trois à quatre ans d'études. Là, on était dans une logique très opérationnelle et en même temps on avait la volonté d'innover. Donc on a sorti la première tranche en essayant d'avancer avec cette réalité là »* (DG SERM). Cet extrait d'entretien suggère que la détermination des choix qui sont arrêtés pour la première tranche de réalisation est le résultat d'une logique d'optimisation entre 1/ les délais et la gestion des risques

---

Ces deux volets de travail ont pour résultats d'aboutir, tout particulièrement, au verrouillage de la sélection des moyennes et grandes surfaces commerciales avec, par exemple, un accord avec Ikea et Décathlon définies comme des enseignes locomotives et des garanties du dimensionnement régional du projet. Parmi les autres décisions, celles de faire un centre commercial à ciel ouvert, structuré autour de rues piétonnes et de places ou encore de positionner, à terme, une autre station de tramway au cœur du centre commercial ce qui constitue, selon la SERM, une première et amène à deux stations la desserte d'Odysseum. Ce travail aboutit également à arrêter les grandes lignes de la composition urbaine du site, à retenir l'investisseur Nausicaà pour la conception et l'exploitation de l'aquarium ainsi que différents restaurateurs dits à « thème ».

électoraux ; 2/ le concept et 3/ le champ du possible, en l'occurrence peu développé, représenté par les investisseurs/exploitants d'équipements ludiques (différents des investisseurs/propriétaires de l'ensemble du complexe).

Mais, dans le même temps, on constate que les composants du pôle ludique ne sont pas tous gelés. Ainsi, le musée de la maquette de l'architecture méditerranéenne ou l'espace de jeux virtuels annoncés en 1998 disparaissent du programme ; inversement, on voit apparaître la programmation d'un centre de remise en forme. Par conséquent, pendant qu'une partie du programme est verrouillée pour être construite avant les municipales ou pour obtenir la CDEC, la réflexion se poursuit sur d'autres éléments de programme.

### ***Quand la connaissance sur le projet augmente la capacité d'action***

Un autre point met en évidence comment l'élaboration d'Odysseum oscille entre urgence et réflexion. Il est illustré avec l'exploration de la deuxième tranche ludique dont on relève qu'elle intervient une fois les investisseurs finaux désignés. L'enquête indique une corrélation entre ces deux aspects *a priori* éloignés et fournit un autre enseignement sur la dynamique du projet. Il amène à soulever le troisième volet d'action identifiable au cours de cette séquence « finalisation ». Conduit conjointement par la SERM et CDCités il correspond à la consultation des investisseurs finaux, i.e. ceux qui vont acheter l'ensemble du complexe, et à la négociation des conditions de vente et de gestion future. Lancée à une échelle internationale, cette consultation provoque la réponse de sept grands groupes spécialisés dont les réactions sont, pour la SERM et ses partenaires financiers, une épreuve cruciale : vont-ils ou non acheter le projet ? De natures confidentielles, il n'a guère été possible de recueillir suffisamment de données exploitables sur les négociations menées (et non achevées au moment de l'enquête), on se limitera donc à signaler qu'un accord a finalement été conclu avec Klépierre (BNP-Paribas) et sa filiale d'exploitation Ségécé. Pour la SERM, c'est la « *validation marché* » du projet.

Hormis le fait de lever une incertitude clé sur le passage à l'acte, on va voir que cette « *validation marché* » a pour conséquence de modifier la situation de projet. En effet, « *à l'époque, i.e. il y a deux ans (1998), c'était un sacré pari et je ne vous cache pas qu'il y a eu des moments où avec (le directeur général) et (le chargé de projet), on se demandait si on ne faisait pas des gaffes. Quand on disait qu'on allait faire un aquarium privé, un planétarium public, des restaurants thématiques sur des surfaces relativement grandes, une boîte de nuit à tel endroit, on n'était pas complètement sûr que le marché suivrait. On n'avait aucune*

---

*référence. Investisseurs, exploitants, clients, c'est à dire toute la chaîne, on n'était sûr de rien du tout et même aux USA on n'a jamais vu de centre aussi complet. En plus, derrière tout ça, il y avait le maire qui nous disait : 'mais je veux une deuxième tranche qui attire plus d'un million de visiteurs à elle toute seule'. Ce qui est énorme et on avait besoin d'avoir une certaine validation marché avant de pouvoir avoir certaines certitudes qui nous permettent de développer cette réflexion là. Et ça, on l'a eu avec un élément très fort qui a été la consultation d'investisseurs pour désigner l'investisseur, c'est à dire le propriétaire de l'ensemble du centre. Donc là, on a relancé cette réflexion et comme on a un peu plus de temps pour la deuxième tranche, on se dit qu'on va remettre ça à plat. Donc beaucoup de visites de nouveau. En plus, aujourd'hui, ce que nous on a perçu un peu avant tout le monde, je crois qu'on peut le dire sans prétention, on s'aperçoit que ça commence à se généraliser. Ça se développe un peu partout, donc, du coup, l'offre commence à se développer et on sent de nouveaux produits arriver, ça nous permet d'être plus ambitieux » (Directeur de l'aménagement, SERM).*

Cet extrait d'entretien amène deux remarques. D'abord, il signale que la désignation des investisseurs finaux a une conséquence significative : c'est l'événement qui autorise d'initier la réflexion sur la dimension « forte attractivité touristique » mise entre parenthèses au profit du « loisir urbain » et qui, dans l'attente, s'était traduite par le gel d'une réserve foncière dans la composition du plan masse<sup>146</sup>. Ensuite, si l'on en croit la SERM, en 2000, l'idée d'une mixité commerces/loisirs commence à se frayer un chemin en France et des indices signalent qu'un marché des équipements ludiques est en voie de développement. Bien que ces évolutions soient encore jugées timides, elles constituent cependant une différence notable avec la situation antérieure et laissent envisager un plus grand champ des possibles.

On retiendra ici deux enseignements :

- premièrement, si l'on reprend la formalisation opérée par C. Midler sur la relation entre connaissance sur le projet et capacité d'action dans le cas des projets industriels étudiés par l'auteur, on a ici un cas de figure où la désignation des investisseurs correspond, simultanément, à une augmentation de la connaissance sur une donnée fondamentale du projet et à une augmentation, et non à une réduction, de la capacité d'action ;
- deuxièmement, on rencontre une situation de projet qui évolue en cours de route avec une augmentation significative des capacités d'action. Soit en raison de la levée d'une incertitude majeure sur la faisabilité du projet ; soit en raison d'évolutions contextuelles exogènes au projet qui élargissent le « champ du possible » et donc « l'espace des choix ».

### ***Conception et construction : une imbrication temporelle***

Le troisième point relatif à la dynamique temporelle du projet vient des constats suivants : le multiplexe accueille ses premiers clients et connaît un vif succès alors que la SERM revient de son voyage aux USA ; le chantier du tramway et celui de la patinoire démarrent alors que la CDEC n'est pas encore acquise et que la programmation ludique et commerciale n'est pas achevée. Le passage à l'acte est donc concrètement engagé tandis que la conception est toujours en cours. Autrement dit, il y a imbrication temporelle entre ce qui relève de la conception et ce qui relève de la construction. Par conséquent, on rencontre ici un projet dont les composants peuvent être construits et mis en service indépendamment les uns des autres : la patinoire peut fonctionner même si le centre commercial est construit six mois ou deux ans plus tard, comme elle peut fonctionner sans qu'il ne soit jamais construit. Si l'on peut, comme avec le tramway strasbourgeois, identifier la recherche d'une intégration fonctionnelle entre les différents composants du projet, pour autant on voit qu'elle ne se double pas d'une intégration temporelle. Cette caractéristique indique une indépendance technique entre les différents composants du projet. Même si l'on ne peut pas parler d'autonomie totale, cette particularité introduit cependant une singularité notable avec la ligne B dont la conception passe, au contraire, par une forte contrainte d'intégration technique qui se traduit par une intégration temporelle et fonctionnelle de la conception. En arrière plan de cette particularité, et de ce point de vue, la coordination entre concepteurs ne se pose pas dans les mêmes termes.

Pour compléter l'exploration de la finalisation du projet, on va maintenant l'aborder en examinant les difficultés rencontrées dans la détermination des choix qui vont composer et définir l'artefact urbain.

## **2 - Variété et émergence des difficultés de la finalisation**

### ***La rationalisation de la programmation ludique : une énigme***

L'enquête fait ressortir que, dans le cadre du pôle ludique, la question de la rationalisation des choix constitue le problème fondamental qui émerge dès que la SERM se penche sur la nature des équipements à implanter. Les deux extraits d'entretien suivants relatant, pour le premier, comment la SERM tente de modéliser les comportements de consommation et, pour le second, comment dans un contexte de carences cognitives, elle se tourne, en vain, vers les « grands du loisir », rendent compte du caractère énigmatique de la programmation ludique.

---

<sup>146</sup> 10.000 m<sup>2</sup> SHON (surface hors œuvre nette) et que l'on retrouve dans le calendrier sous la



***La difficulté qu'on a eu, c'était de tester les éléments d'analyse***

*« Les premières réflexions ont commencé fin 1995 quand on cherche une implantation pour le multiplexe. Donc on commence à réfléchir sur le concept et on dit que c'est du loisir urbain. Le vrai message, c'est le loisir urbain. On essaie d'anticiper sur les comportements de consommation. En essayant de lire. On s'est appuyé sur des analyses économiques, des analyses sociologiques par rapport à l'utilisation du temps libre, changement de comportement des consommateurs. Mais la difficulté qu'on a eu c'était de tester les éléments d'analyse. Dans ma vie universitaire j'avais beaucoup travaillé sur les fonctions de consommation et j'avais fait de la modélisation. Là, on a essayé mais c'était impossible à modéliser. Alors on a essayé de prendre les paramètres les uns derrière les autres et, avec une analyse factorielle de correspondance, essayer de voir ce qui peut se dégager. C'est moi qui ai fait ça. C'était sans prétention mais pour essayer d'y voir un peu plus clair, pour voir si on y va ou pas, si on se trompe ou pas. Qu'est-ce que pouvait rechercher un consommateur, est-ce qu'il y avait une causalité entre différents paramètres ? Mais c'était difficile » (Chargé de projet Odysseum, SERM).*

***Disney... ils nous ont répondu qu'ils ne savaient pas mieux faire que nous***

*« On est allé voir Disney World qui est le seul grand promoteur de loisirs. Je les connaissais déjà parce que j'avais été les voir en 1974 quand on parlait de leur implantation à Marne la Vallée (...) On a été accueilli par le directeur de la promotion à qui on a dit : 'vous êtes en train de faire agrandir Disney village donc vous avez certainement fait des études' et ils nous ont répondu : 'non, on a tracé des voies et un parking et on attend que des opérateurs individuels viennent dedans' ! Disney ! Ce que vous prenez pour les grands sérieux, vous êtes complètement surpris. (...) Même eux, sur leur propre concept, qu'ils ont mis à Orlando, à Tokyo ou à Paris, ils reprennent leur image, mais ils n'ont pas d'idées précises (...) ils ont visiblement tâtonné comme d'autres ont tâtonné au Futuroscope (...) ils nous ont répondu qu'ils n'étaient pas plus avancé que nous et qu'ils ne savaient pas mieux faire que nous » (DG SERM).*

Ces extraits d'entretien soulignent une des difficultés rencontrées dans le passage du concept à l'artefact. Alors que les travaux portant sur l'évolution des modes de vie et de consommation, l'usage du temps libre, la place du loisir dans les activités des populations urbaines jouent un rôle moteur pour augmenter la connaissance sur le projet et énoncer un nouveau concept pour autant, ces références, plus proches du champ de la recherche que du développement, ne fournissent guère de connaissances formalisées sur la consommation des loisirs et sont insuffisantes pour avoir une vertu opérationnelle.

---

formulation « 2<sup>ème</sup> phase ludique », mais sans précision de programme ni de date de fin.

### ***La discothèque et l'émergence d'un nouvel enjeu***

Le cas de la discothèque va mettre en évidence d'autres aspects du processus d'élaboration dans le passage du concept à l'artefact. L'idée d'intégrer une discothèque au programme est motivée par la volonté de doter Odysseum d'équipements susceptibles de promouvoir une activité nocturne et de diversifier les fonctions du complexe au nom des principes directeurs de mixité sociale et fonctionnelle. Le chargé de projet de la SERM se met alors à fréquenter les boîtes de nuit, à observer ce qui y est offert, les différents types de concepts existants, les comportements et les attentes des clients. C'est de cette manière que la SERM prend la mesure d'un problème spécifique aux discothèques avec le refoulement de certaines catégories de population. La question de la sécurité urbaine émerge alors sur le devant de la scène. De la même façon, avec la patinoire, se pose la question du comportement des 13-18 ans qui vont la fréquenter et des formes de « violence urbaine » susceptibles d'apparaître. Ce type de risques est analysé comme une entrave aux enjeux de mixité sociale et devient une nouvelle préoccupation prioritaire. Dès lors, deux approches complémentaires sont mises en œuvre. La première consiste à produire de la connaissance et à identifier le type d'expertise en mesure de faire progresser la réflexion. Le chargé de projet adopte ainsi une attitude d'enquêteur et cherche des indices auprès d'une expertise assez surprenante en la personne du directeur de la police tandis que la SERM recrute, dans le cadre de Geodem, un cabinet d'études spécialisé pour conduire une réflexion sur la manière de poser le problème de la « sécurité urbaine » dans un complexe de ce type et contribuer à y apporter des réponses. La seconde réponse consiste à imaginer une solution alternative à la discothèque classique dans l'objectif de maintenir le principe d'une activité nocturne tout en cherchant à limiter les risques mis à jour<sup>147</sup>.

### ***La forme urbaine et le dépassement du modèle américain***

L'urbanisme commercial nord-américain est généralement présenté comme le lieu d'émergence et de diffusion de nouvelles pratiques dans la conception urbaine et architecturale des espaces commerciaux. Partageant ce point de vue, G.P. Moretti s'interroge cependant sur certaines analyses selon lesquelles cette évolution « *serait marquée (...) par la mise en place de l'économie globale déterritorialisée* » et que « *la diffusion de modèles architecturaux serait à la base d'une uniformisation des espaces commerciaux qui seraient désormais invariés d'un contexte à l'autre* » (Moretti, 2001, p. 142). Dans cette perspective, l'auteur considère que le modèle français emprunte certes aux expériences outre Atlantique mais s'en distingue cependant sur deux aspects fondamentaux. D'une part, il accorde une plus large place à la desserte par les transports publics ; d'autre part, alors qu'en « *Amérique du Nord, on assiste*

---

<sup>147</sup> La recherche d'une solution alternative à la discothèque classique et l'étude sécurité sont encore en cours au moment de l'enquête.

*toujours plus à l'introversion des espaces publics du centre commercial, dont le décor déploie des dispositifs qui transportent les clients ailleurs. En France, (...), la récupération de structures déjà existantes, telles que les anciens entrepôts de 'Bercy Village', ancrent dans leur contexte plusieurs nouveaux centres commerciaux » (Moretti, 2001, p.162).*

Sans chercher ici à soutenir ces analyses, on établira simplement le constat que si le voyage aux USA est décrit par la SERM comme une étape décisive dans la conception d'Odysseum, pour autant il est impossible de parler d'importation du modèle américain et encore moins d'une déterritorialisation de la définition des choix. Au contraire, si l'on en croit les travaux de G.P. Moretti, là où les pratiques nord-américaines privilégient « l'introversion des espaces commerciaux pour amener les clients ailleurs », avec Odysseum il s'agit d'affirmer qu'on est à Montpellier et pas ailleurs.

D'abord, on rappellera que le voyage aux USA n'intervient qu'une fois le concept générique d'Odysseum, la patinoire, le planétarium et le tramway énoncés. Il joue un rôle décisif parce qu'il valide le pari de la mixité commerces/loisirs dans un contexte où cette approche reste décriée en France et parce qu'il offre à la SERM les premiers paramètres jugés déterminants pour concevoir une forme urbaine alternative « en y retrouvant un vocabulaire de rues et de places ». L'emprunt américain est, de ce point de vue, tout à fait explicite et reconnu au point de se traduire par la désignation, comme architecte-urbaniste en chef de la ZAC, d'une agence habituée des centres nord américains dits de nouvelle génération. Mais, alors qu'au « *départ, DI avait une avance sur nous, très vite, avec le dialogue, on s'est aperçu qu'il fallait qu'ils évoluent eux aussi dans leur approche. En fait, il ne s'agissait pas de transférer purement et simplement ce qu'on avait vu aux USA, il s'agissait pour nous d'inventer, avec toute cette sauce, quelque chose de montpelliérain, ce qui n'était pas du tout évident au départ* » (Directeur de l'aménagement, SERM). Ainsi, après avoir cherché à dépasser les modèles périurbains connus en France et y avoir réussi en s'inspirant des centres américains, la SERM mesure ensuite que le modèle américain impose de réfléchir à la manière de s'en détacher pour redonner de la place aux couleurs locales. Cette ambition d'ancrage territorial se heurte à des difficultés particulières avec l'architecte-urbaniste en chef dont le mode de raisonnement reste, du point de vue de la SERM, trop imprégné des critères américains.

### ***Le pôle commercial à l'épreuve des rapports de force***

On a précédemment souligné que les centres commerciaux ont fait l'objet de plusieurs travaux et enquêtes sur leurs clientèles, leur fonctionnement, leurs évolutions. Ils sont également adossés à un milieu professionnel et à un champ d'expertises structurés tandis que les critères de performance et les modes de production sont établis. En outre, CDCités et Tertial, spécialistes de la programmation et de la promotion de centres commerciaux cumulent

compétences et expériences. Par conséquent, des connaissances éprouvées sont partagées par les professionnels du secteur, des critères et des procédures de conception sont standardisés et, contrairement au pôle ludique, la rationalisation de la programmation dans le cadre du pôle commercial n'est pas un problème. Il ressort pourtant de l'enquête que la détermination des choix est loin d'être un long fleuve tranquille. On retiendra quatre exemples significatifs couvrant différents aspects du passage du concept à l'artefact : l'hypermarché, le dimensionnement du volet commercial, la commercialisation auprès des enseignes, les partis pris architecturaux de l'édifice.

Premier exemple, l'hypermarché. Prévu au projet dès son déclenchement, on constate néanmoins que lorsque que CDCités est recrutée *« la première question que l'on s'est posée avec la SERM c'était de savoir si on mettait l'hypermarché ou pas. Et si oui, alors c'était Casino. Quand on veut réaliser un centre régional, et c'était quand même l'objectif, les professionnels ne s'interrogent pas : un centre régional, il faut un hypermarché. Mais les hypermarchés suscitent des réactions violentes, alors on s'est posé la question et le maire a décidé que oui »* (Directeur Département Commerces, CDCités/SCIC). Cet extrait d'entretien expose assez clairement les termes du problème : l'hypermarché est évalué comme une composante nécessaire au positionnement régional mais cristallise une des attaques les plus violentes des commerçants locaux et de la CCI qui invoquent le nombre d'hypermarchés déjà implantés dans la périphérie et crient au déséquilibre de l'agglomération. On rajoutera que la construction de nouveaux hypermarchés constitue un des points les plus sensibles de la législation. G. Frêche décide, malgré la situation extrêmement tendue et les risques électoraux et réglementaires encourus, de maintenir l'implantation de Casino.

Le deuxième exemple concerne la détermination du volume commercial d'Odysseum. Là encore, on pourrait être étonné de l'apparition de cette question alors que des études évaluant le potentiel du centre commercial ont déjà été réalisées. Et, là encore, la raison est à rechercher dans le contexte d'opposition virulente qui caractérise l'élaboration. Comme pour l'hypermarché, il rend problématiques des choix ordinaires et perturbe les critères de décision préétablis des professionnels du secteur.

Avec le troisième exemple, la commercialisation du centre commercial auprès des enseignes, on aborde un autre registre de problèmes liés à la volonté de la SERM d'implanter des enseignes en mesure de proposer une originalité par rapport à la configuration habituelle des galeries marchandes. De ce point de vue, on peut identifier au moins deux difficultés singulières. La première renvoie à la découverte d'une incompétence des professionnels de la commercialisation avec lesquels il est habituel pour la SERM de travailler. La seconde, corrélée

à la première, tient dans le fait que cette recherche d'originalité se heurte aux représentations dominantes et aux pratiques du secteur. Cela se traduit par l'introduction d'une tension entre la SERM et CDCités. Représentant les connaissances éprouvées et les standards en urbanisme commercial, CDCités milite pour privilégier les enseignes réputées « valeurs sûres » tandis que la SERM s'efforce de faire valoir la recherche d'originalité. Cette recherche d'originalité dans la sélection des enseignes commerciales n'est pas, là non plus, une donnée clairement énoncée au lancement du projet ni même avec les grandes lignes conceptuelles. C'est le démarrage de cette activité, l'analyse des propositions des cabinets de commercialisation et les résultats auxquels conduisent les critères mobilisés par CDCités qui amènent la SERM à affirmer qu'Odysseum c'est aussi une distinction sur le pôle commercial lui-même et non l'application stricte des standards. Plus largement, non seulement la recherche d'originalité sur le pôle commercial est affirmée en cours de route avec la compréhension progressive des critères standards et de leurs conséquences sur les choix mais la qualification et la déclinaison de l'originalité se construisent également au fur et à mesure de l'action.

***En matière de commerces, tout le monde est toujours sur les mêmes créneaux***

*« Ce que je ne vous ai pas dit parmi les errements de départ, mais ce projet c'est une série d'errements, on avait pris des commercialisateurs, i.e. des gens pour nous aider à trouver. Mais ils nous ramenaient des pizzas papa, toutes les enseignes que l'on voit partout et qui ne cherchent qu'une chose, c'est de venir autour des multiplexes. Même quand ils allaient plus loin, il n'y avait rien d'original mais nous, on ne voulait pas reproduire ça. Parce qu'en fait, en matière de commerces, la concurrence est tellement vive que tout le monde est toujours sur les mêmes créneaux parce que l'on assure ce qui marche, et dès que l'on en sort, la rumeur veut que l'on se casse la gueule » (Directeur de l'aménagement, SERM).*

Enfin, le dernier exemple concerne les choix architecturaux à opérer pour l'édifice et prolonge l'idée précédente. En effet, alors que la SERM opte, au nom de l'ancrage territorial, de l'intégration urbaine et de l'innovation, pour un centre commercial à ciel ouvert et l'implantation, en son cœur, d'une nouvelle station de tramway, CDCités considère que ces options sont incompatibles avec les contraintes d'exploitation et les critères des opérateurs privés. Cet épisode équivaut, du point de vue de la SERM, à faire émerger un nouveau risque en considérant que la maîtrise de l'amont ne constitue pas une garantie suffisante des risques de détournement et conduit à se donner les moyens de les limiter en phase de réalisation.

***Pour le ciel ouvert, la SCIC disait qu'on était fou... c'était passionnel***

*« Nous, on ne connaissait pas le fonctionnement des centres commerciaux. Sur la partie ludique, on a défriché et, sur la partie commerciale, on a utilisé l'expérience commerce de la SCIC. Ils nous ont montré comment fonctionne un centre commercial traditionnel, on a commencé par écouter, beaucoup, écouter ce que sont les contraintes commerciales et ensuite on essaie de se libérer de ces contraintes. On a dit qu'on ne voulait pas ça, on veut une autre idée du centre commercial, bousculer les schémas habituels, on voulait que la galerie soit ouverte, on est à Montpellier et on veut revendiquer cette caractéristique. C'est petit à petit qu'on les a amené à faire des rues à ciel ouvert, que l'on a voulu que le centre commercial se raccroche à la partie ludique par une rue piétonne, on a demandé une forme architecturale un peu originale(...). Pour le ciel ouvert, la SCIC disait qu'on était fou, que les investisseurs n'accepteraient jamais. Je suis parti trois semaines en vacances, je suis revenu, ils avaient fermé le centre commercial, psychodrame, on s'engueule, on déchire les plans et c'est passionnel» (Chargé de projet Odysseum, SERM).*

Ces différents exemples, depuis le cas de la discothèque jusqu'à la définition des options urbanistiques et architecturales en passant par la programmation du pôle commercial, mettent en évidence plusieurs aspects dans le processus d'élaboration qui couvre le passage du concept à l'artefact :

- premièrement, ils illustrent à quel point la définition du concept, loin de résoudre toutes les difficultés, produit avant tout une image, encore imprécise, de l'objet urbain qu'il s'agit de réaliser. Les préoccupations générales et abstraites énoncées avec le concept sont transformées progressivement dans des questions et des prescriptions plus précises qui, pas à pas, réduisent son indétermination et, ce faisant, affirment l'identité du projet ;
- deuxièmement, ces épisodes sur la définition des composants de l'artefact manifestent comment des problèmes continuent à émerger. Surtout, on voit que c'est dans l'avancement même de l'exploration et de la détermination des choix (de programme ou urbanistiques et architecturaux) que sont mis à jour des risques jusque là occultés, des incompatibilités ou des contradictions entre paramètres. Le processus d'élaboration procède ainsi d'un affrontement entre des critères de conception qui se précisent en cours de route et dont la contradiction est également, et par conséquent, révélée en cours de route ;

- troisièmement, l'émergence de ces risques et conflits de paramètres conduisent à introduire de nouvelles propriétés qui affinent le concept, à intégrer de nouveaux registres d'action, à préciser les cahiers des charges, voire à recruter des expertises imprévues ;
- quatrième, l'émergence de ces risques occultés, l'intégration de ces nouveaux registres d'action, la précision des paramètres de conception et des expertises à mobiliser prennent corps dans la confrontation entre, d'un côté, les choix en cours d'élaboration et « inspirés » des modèles existants et des méthodologies de conception structurées et, de l'autre côté, les finalités singulières du projet, les principes directeurs d'aménagement locaux et la situation socio-politique locale. On peut ici considérer que l'exploration et la formulation des choix d'aménagement procèdent d'une confrontation permanente entre la territorialisation et la standardisation des paramètres de conception ;
- dans ce processus, la direction de projet exerce une vigilance permanente qui se traduit par un travail de mise en visibilité des incompatibilités et des risques et par un travail de formulation des problèmes. C'est le garant de la territorialisation des choix et c'est elle qui organise la confrontation entre territorialisation et standardisation des paramètres de conception.

## Conclusion

Face au constat de non reproductibilité des modèles touristiques connus sur le territoire montpelliérain et d'incompatibilité des modèles commerciaux dominants avec les injonctions politiques, la nécessité de trouver une alternative s'impose. Le processus d'élaboration alors mis en œuvre peut se distinguer en deux grandes phases de travail :

- 1/ la définition des lignes directrices du projet et le gel du concept ;
- 2/ la déclinaison opérationnelle de ce concept dans un programme ludique et commercial et dans des options urbanistiques et architecturales.

Ces deux phases ne procèdent pas d'une frontière ou d'une linéarité aussi stricte : la réflexion sur le programme participe de l'énonciation du concept tandis que celui-ci continue à se préciser avec l'avancement des options urbanistiques et des éléments de programme. Du point de vue de la dynamique globale de l'élaboration, la génération des grandes lignes conceptuelles précède cependant la finalisation des composants de l'artefact.

La première phase, celle de la génération et du verrouillage du concept, se manifeste par la génération d'un nouveau modèle urbain qui définit les grandes orientations du projet. C'est une composante à part entière du processus d'élaboration et une dimension clé de la construction de l'itinéraire de concrétisation. On peut en souligner plusieurs caractéristiques :

1. La détermination du concept est opérée dans le cadre d'une interaction entre les activités d'exploration menées par la direction de projet et les décisions de ses dirigeants politiques. Ce petit comité d'élaboration est une réponse aux impasses préalablement rencontrées et aux risques de détournement mis à jour au cours des échanges avec les opérateurs privés.
2. Ce concept a, comme tout concept, un caractère général et abstrait mais il signe le passage d'une situation où la direction de projet ne sait pas quoi faire à la formulation d'une représentation de ce qu'il s'agit de construire. La démarche qui préside à sa formulation peut être qualifiée comme celle de l'énonciation d'un pari crédible. Les deux termes sont importants. L'idée de « pari » insiste sur le caractère incertain du concept tandis que l'idée de « crédibilité » indique qu'il est le résultat d'une construction non aléatoire.



3. Trois raisons majeures fondent le caractère incertain du concept et invitent à parler de pari :
  - L'incertitude porte sur les modalités mêmes d'élaboration et leur efficacité.
  - L'incertitude concerne la faisabilité du projet. Le concept dégage des orientations qui entrent, en toute connaissance de cause, en opposition frontale avec les pratiques dominantes du secteur. Ce faisant, il rend incertaine la vente du projet aux investisseurs.
  - Le concept ancre également l'élaboration dans une situation de conception innovante i.e. dans une situation où les domaines de connaissances à mobiliser sont peu défrichés et encore moins formalisés dans des savoirs immédiatement opérationnels.
  
4. Mais, dans le même temps où ces incertitudes s'affirment, l'analyse montre que loin d'être le fruit d'une imagination fertile et d'un raisonnement utopique ce concept est le résultat d'une démarche qui procède de l'évaluation et de la construction de la crédibilité du pari.
  - Une des activités les plus décisives de la direction de projet consiste à acquérir des connaissances de type théorique. Cette modalité de réflexion apparaît en cours de route. Elle devient une ressource qui ouvre un nouveau champ des possibles dans un contexte où les modèles connus et les bases de données formalisées conduisent à des impasses soit en regard du contexte territorial local soit en regard des finalités initiales assignées par le politique. L'acquisition de ce type de connaissances permet de dégager des orientations fondées sur une évaluation de leur crédibilité sociologique. Par ailleurs, le gel du concept intervient à la suite de deux événements. D'une part, le voyage aux USA interprété comme une preuve de la crédibilité socio-économique du concept. D'autre part, le recrutement des partenaires financiers institutionnels qui réduit le caractère virtuel des opérateurs de l'aval et les risques identifiés quant à la faisabilité du projet. Il donne les moyens d'élaborer le dispositif organisationnel de la conception et de la production du projet.
  - Deuxièmement, la construction de la crédibilité du concept s'appuie aussi sur l'évaluation, par les élus, des moyens publics qu'il est possible de mettre en œuvre dans la perspective dégagée par les explorations théoriques. Les moyens qui sont ainsi alloués au projet sont définis en cours de route. Ils font de la puissance publique non plus seulement un initiateur mais un producteur du projet. Par ailleurs, les équipements publics retenus ont la particularité de soutenir les orientations du projet qui, précisément, suscitent l'hostilité des

professionnels du secteur. Ici, ce qui est en jeu c'est, d'une part, la crédibilité du projet par le soutien politique dans un contexte de résistances et c'est, d'autre part, la construction d'une crédibilité par les moyens. L'implantation d'équipements publics peut en effet apparaître comme un « garde fou » qui réduit le caractère incertain de la mise. Cela place également les élus en première ligne dans la structuration du processus de conception et la construction de l'itinéraire de concrétisation.

- Un troisième point clé concerne la référence territoriale. La détermination et le gel des orientations conceptuelles sont en effet inséparables d'une évaluation de leur cohérence avec le territoire existant et projeté. D'une part, la connaissance du territoire existant, depuis les caractéristiques socio-démographiques de l'agglomération jusqu'aux attributs du site et l'évaluation de leur attractivité auprès des opérateurs privés interviennent, au même titre que les décisions d'implantation d'équipements publics, comme des « gardes fou » qui réduisent le caractère incertain de la mise. D'autre part, on constate que les projets territoriaux et les principes directeurs d'aménagement montpelliérains, omniprésents dans les réflexions, sont abordés comme des fins inconditionnelles. Ils mettent en jeu, non plus la crédibilité du concept en regard de la faisabilité du projet mais en regard de l'effectivité des projets territoriaux. Ils constituent ainsi un paramètre fondateur et stable de la détermination des choix.

En définitive, le concept est ainsi généré et gelé selon un processus qui suit une logique où l'exploration porte, simultanément, sur les lignes directrices du projet, ses moyens et ses modalités de conception et de production. Ces quatre volets, initialement inconnus ou transformés, se définissent en s'imbriquant étroitement. Ils sont le résultat d'une confrontation entre 1/ l'acquisition de connaissances théoriques (scientifiques) sur les mutations sociétales et les tendances émergentes en matière d'usage du temps libre – 2/ l'évaluation et l'allocation, par les élus, des moyens publics à mettre en œuvre dans cette perspective – 3/ les apprentissages locaux – 4/ la référence territoriale, à la fois comme territoire projeté (principes directeurs d'urbanisme, métropole, technopole, nouvelle centralité urbaine) et comme territoire existant (attributs du site et conditions de desserte, connaissance des caractéristiques de la population locale, zone de chalandise, croissance démographique, opportunités locales) – 5/ la faisabilité financière de la conception ainsi qu'une visibilité de la manière dont le projet sera organisé depuis sa conception jusqu'à sa vente dans une situation où la réduction des risques en regard des opérateurs privés interdit la reproduction des modes d'organisation habituels.

Par ailleurs, la situation de conception innovante explique pourquoi le problème se pose de l'identification et de la mobilisation des compétences en mesure de faire progresser la réflexion et pourquoi l'élaboration se déploie avec peu d'expertises pour avancer. Cela met en évidence une difficulté singulière de l'élaboration d'un projet en rupture avec les pratiques dominantes et les connaissances standardisées. Pour la direction de projet, le problème n'est pas d'organiser la coordination entre plusieurs concepteurs mais de trouver les experts à mettre autour de la table. En réponse, la direction de projet sort de ses missions classiques pour endosser elle-même un rôle de concepteur. Indéniablement motrice dans la génération du concept, elle continue ensuite à occuper une place de premier ordre dans la finalisation du projet et la déclinaison opérationnelle du concept.

L'analyse de la deuxième phase du travail, celle de la finalisation du projet, fournit d'autres types d'enseignements.

1. Elle montre que le processus d'élaboration fait cohabiter plusieurs dynamiques temporelles. L'urgence côtoie la réflexion, la construction cohabite avec la conception, l'augmentation de la connaissance sur le projet réduit ou, au contraire, augmente les marges d'action.
2. On relève que la dimension technique de l'artefact, de sa construction et de son exploitation ne ressort pas comme un paramètre structurant de l'élaboration. Cela ne signifie pas qu'elle soit sans importance mais, ni dans la génération du concept, ni dans sa déclinaison programmatique ou urbanistique, elle n'apparaît comme une préoccupation fondatrice de la démarche.
3. L'avancement même de la conception révèle des risques occultés, génère de nouvelles incertitudes, conduit à introduire de nouveaux registres d'action ou à identifier des incompatibilités ou des contradictions entre paramètres. La mise à jour de ces nouveaux problèmes et enjeux est le résultat d'une confrontation entre, d'un côté, les options urbanistiques, architecturales et programmatiques et, de l'autre côté, les projets territoriaux et les principes directeurs d'aménagement et d'urbanisme locaux.
4. Enfin, les différents exemples mobilisés pour illustrer les difficultés rencontrées dans la finalisation du projet soulèvent que si le concept intervient comme un point focal vers lequel faire converger les explorations, il ne définit que l'image imprécise d'un objet urbain et comporte encore bien des indéterminations. Par ailleurs, si la formulation du pari intègre déjà l'enjeu de la faisabilité, les problèmes rencontrés et les risques soulevés avec la finalisation du projet montrent que cette question est loin d'être résolue. D'une part, l'effectivité des principes directeurs d'aménagement locaux demeure un enjeu du pilotage ; d'autre part, l'enjeu du passage à l'acte, pour paraître banal, ne va pas de soi, ni du point de vue de la déclinaison opérationnelle du concept, ni du point de vue de la faisabilité du projet.

***CHAPITRE 10 – LE PILOTAGE D'ODYSSEUM : CONSTRUIRE LA  
FAISABILITE DU PROJET ET L'EFFECTIVITE DU PARTI PRIS  
D'AMENAGEMENT***

---



## Introduction

En retraçant le déroulement du projet, les chapitres précédents signalent que la démarche développée organise une confrontation entre, d'un côté, le pôle de l'effectivité des projets territoriaux et, de l'autre côté, le pôle de la faisabilité du projet singulier d'Odysseum. Le premier impose de générer un objet urbain inédit ; le second impose de gérer les difficultés induites sur la détermination des choix et sur les conditions du passage à l'acte :

- les carences cognitives rendent énigmatique la déclinaison opérationnelle du concept, tout particulièrement sur le pôle ludique ;
- alors que la concrétisation d'Odysseum est indissociable de l'implication des opérateurs privés, la faisabilité du projet est hypothéquée par des orientations contradictoires avec les pratiques dominantes du secteur et les critères de performance standardisés ;
- des risques de détournement du projet, soit en cours de conception, soit en cours de réalisation, sont mis à jour.

A ces risques associés au régime de conception innovante, il faut ajouter les risques réglementaires qui prennent une acuité encore plus grande avec l'opposition des commerçants locaux, autre donnée essentielle des conditions du passage à l'acte.

La manière de gérer ces problèmes sur la détermination des choix et de réduire les risques qui pèsent sur le passage à l'acte et l'effectivité des projets territoriaux constitue le fil directeur de ce dernier chapitre consacré au cas montpellierain.

Dans un premier temps on verra comment les risques d'infaisabilité réglementaire sont mis sous contrôle. Dans un second temps on examinera comment la SERM procède pour rendre possible l'implication des opérateurs privés, passage obligé de la concrétisation, dans une situation où, d'une part, le projet s'éloigne des pratiques dominantes et où, d'autre part, la conception du pôle ludique est confrontée à l'étroitesse de l'offre et à une interrogation sur la rationalisation des choix de programme. On s'intéressera ainsi à la réduction des incertitudes sur la détermination des choix et à la réduction des risques sur la faisabilité du projet. Enfin, dans un troisième temps, on se penchera sur la contrepartie de cette coproduction incontournable dès lors qu'elle génère des risques sur l'effectivité du parti pris d'aménagement et des intentions politiques. On verra alors que la démarche, particulièrement visible avec le dispositif de conception et de production, consiste à construire une maîtrise publique du projet.

Il faut préciser que la question de la concertation publique restera hors du champ de l'analyse. Rendue obligatoire par les procédures de ZAC et de CDEC, elle compte parmi les actions mises en œuvre. Mais, procédant de la même dynamique que celle explicitée dans la relation à la société locale (chapitre 7), elle est traitée à la mode montpelliéraine habituelle *via* des réunions d'information et de présentation du projet, d'exposition des maquettes, de campagnes de communication. Directement prise en charge par les services de la ville et les élus, il est impossible d'identifier aucun indicateur qui conduirait à positionner la concertation publique comme une variable du processus d'élaboration. Par conséquent, elle sort du cadre de cette recherche.

En examinant ces différents aspects de l'élaboration liés à la faisabilité du projet, l'effectivité des partis pris d'aménagement et la détermination des choix de programme, ce chapitre traitera simultanément des enjeux et des modes de pilotage. Ce faisant, il analysera le pilotage politique du projet et la position de direction de projet de la SERM et montrera comment ces deux acteurs interviennent pour construire le passage des intentions aux réalisations.

## **A. LA MISE SOUS CONTROLE DES RISQUES D'INFAISABILITE REGLEMENTAIRE**

Dès les premières heures du projet, la Commission Départementale d'Equipeement Commercial, la CDEC, est définie comme un risque majeur d'infaisabilité. La capacité à obtenir son autorisation constitue un des enjeux critique du pilotage du projet, ce risque ne faisant que s'accroître avec l'opposition virulente et organisée des commerçants locaux et de leur représentant institutionnel, la CCI. On peut repérer plusieurs moyens de réduire ces risques d'infaisabilité réglementaire. On commencera ici par en dégager deux modes qui ont en commun d'être indépendants du processus de formulation des choix d'aménagement : la mobilisation d'une expertise spécifique ; la mise en action du leadership politique.

### **1 - Le recrutement d'une expertise de la « justification »**

La CDEC statue sur le pôle commercial en évaluant le projet sur le plan commercial, environnemental, architectural, urbanistique et social et en analysant ses effets sur l'aménagement du territoire. Cette procédure rend indispensable la mise en œuvre d'une étude préalable et fonde la première manière de réduire le risque d'infaisabilité réglementaire : elle consiste à mobiliser une expertise qui compte parmi les deux jugées cruciales. Un spécialiste des procédures d'urbanisme commercial est ainsi recruté pour mener et formaliser les études nécessaires à l'établissement du dossier.

Ce recrutement intervient très tôt dans le déroulement du projet et le travail mené procède à une collecte et à une analyse impressionnantes de données. Cependant, ces propos du responsable du cabinet d'urbanisme commercial rendent compte de la logique de la démonstration : *« il faut savoir que nous avons un élément clé dans ce dossier : nous avons un historique. Nous avons des photographies de la situation de Montpellier à plusieurs étapes grâce au diagnostic qu'il y avait eu pour les premiers dossiers début des années 1990<sup>148</sup>. Nous avons aussi le recensement de l'INSEE qui confirme que les projections étaient justes. En plus, tous les indices montrent que la croissance va se poursuivre. Ce qui nous permet de travailler non plus à un instant t, mais 10 ans en avant et 10 ans après et de montrer que le projet a non*

---

<sup>148</sup> Référence au projet de Centre Directionnel Régional initialement prévu au programme de Port Marianne mais rejeté à deux reprises par la commission au début des années 1990.



*seulement toutes les raisons d'exister aujourd'hui, mais qu'il a surtout toutes les raisons d'exister dans 10 ans. Ca nous permet d'avoir une visibilité de l'évolution de l'agglomération en terme de population, de capacités commerciales et de caractéristiques économiques. C'est rare d'avoir les moyens de faire ça. La plupart du temps, on n'a pas cette visibilité dans le temps. Alors que là on avait les données fournies par les dossiers précédents mais aussi par la Chambre de Commerce qui avait fait des rapports contre les dossiers présentés. Donc on pouvait montrer qu'au cours des dix dernières années, l'agglomération s'était dotée de plus de quatre vingt mille m<sup>2</sup> de surfaces de vente supplémentaires et qu'on n'était pas à saturation parce que ces surfaces de ventes ont toutes été absorbées par l'explosion démographique ».*

Outre ces éléments qui convoquent la croissance démographique de Montpellier et de sa région comme un argument majeur pour justifier d'une augmentation de la capacité commerciale, les autres points que l'on peut repérer mettent en avant :

- le fait que Montpellier n'a pas implanté d'hypermarché sur son territoire depuis 1977 ;
- que l'engagement convenu avec Casino compense l'augmentation de la surface commerciale par un transfert de m<sup>2</sup> déjà existants ;
- qu'Odysseum s'inscrit dans une démarche d'anticipation des comportements de consommation et se présente comme une réponse volontaire et maîtrisée face au développement anarchique des espaces commerciaux qui se sont multipliés, au cours des dernières années, sur le territoire de l'agglomération ;
- ou encore que la proximité reste un critère déterminant dans le rapport au commerce et que, de ce point de vue, le site même d'Odysseum offre tous les éléments pour en faire, grâce au tramway, un lieu à la fois proche du centre historique et de l'extrémité opposée de la ville et, grâce à une grande accessibilité par le réseau routier, un lieu proche des habitants de l'agglomération.

Ce résumé des principales conclusions de l'étude reflète à quel point elle consiste à légitimer le projet, son programme, son dimensionnement, sa raison d'être. Les analyses de l'appareil commercial existant, de la demande, des impacts d'Odysseum..., ne sont pas mobilisées pour orienter le contenu du projet ni pour générer ou peser une alternative. L'enjeu est de construire un argumentaire objectivé pour convaincre du bien fondé du projet. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une expertise de la « justification ». Elle s'adresse à ceux à qui appartient la décision d'autoriser ou de refuser le projet, en l'occurrence les membres de la CDEC et les commissaires enquêteurs qui conduiront l'enquête d'utilité publique. Dès lors, on comprend pourquoi elle compte parmi les deux expertises jugées cruciales.

Il faut ajouter qu'avec la CDEC, on est en face d'un risque identifié dès le lancement du projet et qui fait l'objet d'une caractérisation assez précise : les contraintes réglementaires fournissent les balises nécessaires pour structurer les attendus du travail ; des apprentissages capitalisés permettent d'anticiper les arguments à faire valoir ; les connaissances à mobiliser sont ciblées et disponibles ; des spécialistes des procédures d'urbanisme commercial existent. En somme, on rencontre là un cas de figure où le recours à l'expertise peut s'opérer sur la base d'un cahier des charges précis, d'enjeux clairement établis et de moyens connus. Cela explique pourquoi cette étude jugée cruciale ne compte pas parmi les problèmes soulevés par la SERM, ce qui n'enlève rien à son caractère stratégique. C'est un outil dans la construction des conditions de faisabilité, avec ceci de particulier qu'elle ne participe pas du processus de détermination des choix.

## **2 - Le leadership politique en action**

Le second mode d'action repéré pour réduire les risques d'infaisabilité réglementaire, et probablement le plus décisif d'entre tous, tient dans la mise en action du leadership politique. Pour comprendre cette intervention, un rapide détour par le fonctionnement de la commission s'impose. Présidée par le préfet qui ne prend pas part au vote, la CDEC est composée de trois élus locaux et trois représentants de la société civile : le maire de Montpellier, le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement<sup>149</sup>, un conseiller général, le président de la CCI, celui de la Chambre des Métiers et un représentant des associations de consommateurs du département. L'autorisation est délivrée sous la condition d'une majorité à quatre voix. Dans l'esprit de la loi, les membres de la CDEC évaluent le projet sur la base du dossier déposé par ses promoteurs et sont assistés par des représentants des services de l'Etat<sup>150</sup>. Le cas échéant, la commission examine également les dossiers déposés par des opposants. En l'occurrence, la CCI comme la Faduc ont réalisé ou fait réaliser des contre expertises qui réfutent les pièces à conviction avancées pour défendre Odysseum. Mais, loin de livrer le sort d'Odysseum à une bataille d'arguments inhérents au contenu du projet et à ses impacts sur le territoire, le maire de Montpellier va conduire les négociations nécessaires à l'obtention de la majorité. C'est ici que la situation socio-politique locale et la position de leadership de G. Frêche examinées dans le

---

<sup>149</sup> Après Montpellier qui est ici représentée en tant que commune d'implantation du projet.

<sup>150</sup> La Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DDCCRF) qui instruit les dossiers et les rapporte devant la commission ; la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ainsi que la Direction Départementale de l'Équipement qui formulent un avis sur l'impact du projet sur l'emploi et l'équilibre de l'agglomération.

chapitre 7, jouent à plein et dépassent largement les arguments objectivés des uns et des autres. En effet, s'il est évident que le président de la CCI se prononcera contre le projet en revanche les voix des trois élus sont déjà acquises pour la simple raison que, outre G. Frêche, les deux autres élus membres de la CDEC sont, pour le premier, vice-président du District dont G. Frêche est le leader incontesté et, pour le second, représentant du Conseil Général mais également adjoint au maire de Montpellier. Manque une voix. La consultation des documents relatifs au vote de la CDEC montre que c'est la Chambre des Métiers qui emporte le « oui ». Les artisans, pas plus que les commerçants, n'ont participé à la conception d'Odysseum mais ils vont, avec la CDEC, intervenir sur son sort par le biais de négociations sur l'attitude à venir de la Municipalité sur les conditions d'exercice de l'activité des artisans dans le centre ville<sup>151</sup>.

Le portage politique du projet est ici manifeste ; il prend assises sur le leadership du maire qui l'autorise, d'une part, à jouer d'un réseau d'acteurs alignés sur la politique municipale et, d'autre part, à mobiliser des marges de négociations exogènes au projet.

L'étude « justification » et la mise en action du leadership politique sont des réponses au contexte législatif et à l'opposition locale. Elles ne mettent pas en jeu une élaboration collective orchestrée autour de la négociation des enjeux du projet et de la détermination des choix. Elles n'en constituent pas moins des composantes clés de l'élaboration et des modes majeurs du pilotage de la faisabilité. Elles procèdent en cherchant à structurer les rapports de force en faveur du projet. La manière de définir ce risque comme celle de le réduire sont indissociables du fait qu'il s'agit de faire face à un risque dont les contours sont bien délimités et dans le cadre de ressources connues et disponibles.

## **B. LA COPRODUCTION : UNE CONDITION INCONTOURNABLE MAIS PROBLEMATIQUE DE LA FAISABILITE**

Si la levée des risques d'infaisabilité réglementaire est nécessaire au passage à l'acte, elle n'en constitue pas une condition suffisante. Reste encore à passer d'un site vierge à un site urbanisé et donc à faire produire les différents équipements qui vont composer Odysseum. Dire

---

<sup>151</sup> L'Union Professionnelle Artisanale de l'Hérault (UPA), ses trois Confédérations membres – la CAPEB (bâtiment), la CNAMS (services) et la CGAD (métiers de la bouche) – et la Chambre des Métiers de l'Hérault ont ainsi signé avec la Ville et le District une charte comprenant plusieurs points dont, par exemple, le développement de la fonction résidentielle et du stationnement dans le centre ville.

que la faisabilité d'Odysseum est inséparable de la production des équipements qui vont le composer peut, au premier abord, paraître d'une grande banalité. La force de cette évidence le devient beaucoup moins si l'on ramène sur le devant de la scène que, précisément, la production d'Odysseum n'a rien de banal ou d'évident. Projet marchand par excellence, sa concrétisation est en effet subordonnée à une coproduction avec des opérateurs privés qui vont venir compléter les investissements publics. On peut les regrouper en quatre catégories : 1/ les investisseurs/exploitants en équipements ludiques ; 2/ les enseignes commerciales ; 3/ le promoteur et 4/ les investisseurs finaux, i.e. ceux qui vont acheter l'ensemble du complexe. Or, le choix de l'innovation introduit des ruptures radicales avec les connaissances standardisées, les modèles commerciaux dominants, les pratiques du secteur et les modes de production habituels. Il a pour conséquence d'imposer de gérer une situation dans laquelle :

- le client final, incontournable, est virtuel ;
- l'offre en équipements ludiques est peu développée ;
- les connaissances formalisées et opérationnelles sur la consommation des loisirs sont encore très pauvres et se traduisent par une interrogation sur la rationalisation des choix ;
- le parti pris de la mixité commerces/loisirs entre en opposition avec les logiques d'action des investisseurs et fait de la vente du projet une question incertaine.

En d'autres termes, la faisabilité d'Odysseum repose sur une coproduction impérative mais, à bien des égards, problématique ; elle fait de la capacité à construire les conditions d'une coproduction un enjeu majeur du pilotage. Cet enjeu et les risques qui l'entourent ne sont pas des données connues au lancement du projet, mais sont mis à jour en cours d'élaboration. Comment la direction de projet va-t-elle procéder pour rendre possible cette coproduction dans une situation où, d'une part, l'offre en équipement ludique est peu développée et où, d'autre part, les orientations du projet provoquent la méfiance des investisseurs commerciaux ?

## **1 - Une exploration empirique et interactive des options et des opérateurs**

### ***Augmenter la connaissance pour construire la coproduction***

Un des aspects les plus frappants du processus de conception concerne le choix des activités à implanter et celui des opérateurs qui vont investir et exploiter ces équipements, tout particulièrement dans le cas du pôle ludique. Plusieurs constats peuvent être établis sur la démarche alors mise en œuvre.

- La détermination du choix des activités et des opérateurs procède d'une démarche empirique qui passe essentiellement par l'organisation de voyages et de visites en France, en Europe, aux USA.
- Ces voyages sont mobilisés pour explorer des hypothèses de programme en identifiant ce qui existe ailleurs ou « dénicher » des concepts originaux à partir desquels stimuler la réflexion.
- Ces voyages et visites sont également mobilisés pour recueillir l'expérience des exploitants de ces équipements : quels sont les montages financiers, les clientèles, les pratiques, les critères de viabilité.
- Les informations ainsi recueillies interviennent de trois manières :
  - o D'abord pour valider ou invalider des hypothèses de programme en fonction des apprentissages acquis sur la viabilité économique de l'équipement envisagé : *« on avait pensé à un grand musée de la maquette méditerranéenne, pourquoi pas ? Mais quand on va voir le truc des maquettes de France à côté de Versailles, ils ont 100.000 visiteurs par an, on y va une fois et on ne revient pas alors qu'à Boulogne ils nous disent qu'ils ont des taux de retour de 3 avec l'aquarium, vous amenez une classe et ensuite les enfants tirent les parents. Nous, ce qu'on veut, c'est quand même favoriser le développement touristique et économique, donc il faut que les gens viennent mais il faut aussi des trucs qui tiennent la route »* (DG SERM).
  - o Ensuite, la nature même des informations recherchées fait ressortir qu'elles interviennent pour valider ou invalider une hypothèse en fonction des usages et pratiques associés à l'équipement envisagé. Le cas de la discothèque est tout à fait révélateur de ce processus. On a déjà évoqué que lorsque l'idée de la discothèque apparaît alors le chargé de projet Odysseum se met à fréquenter les boîtes de nuit pour analyser les offres ainsi que les comportements et demandes des clients. C'est de cette manière qu'émerge un risque d'insécurité urbaine. Dès lors, le principe d'une activité nocturne est maintenu mais en cherchant, toujours de manière empirique, une alternative à la boîte de nuit classique et un opérateur en mesure de la prendre en charge.
  - o Enfin, la nature des informations recherchées indique également qu'il y a construction progressive d'une connaissance empirique qui porte sur les conditions d'exploitation et les opérateurs. Ce dernier point est important. D'une part, il participe de l'apprentissage des critères d'exploitation qui sont, d'autre part, utilisés pour contribuer à dresser le profil des opérateurs privés en mesure d'investir et d'exploiter l'activité envisagée.

- Cette exploration d'ordre empirique se double d'une méthodologie plus classique avec, par exemple, des études de simulation de comptes d'exploitation ou le recours à des cabinets de marketing. Ces expertises sont mobilisées de manière ponctuelle et parcellisée, au cas par cas ; elles interviennent sur le mode de la validation d'hypothèse ou pour contribuer à préciser les spécifications des activités envisagées en regard des types de clientèles et de fréquentation<sup>152</sup>. La démarche ne consiste plus alors à générer des hypothèses mais à caractériser la clientèle, mesurer la demande potentielle et, plus largement, à évaluer la viabilité, dans le contexte montpelliérain, des équipements identifiés.

On retiendra de cette démarche essentielle dans la conception du pôle ludique qu'elle procède selon un mode éminemment empirique pour acquérir des connaissances et consiste, de manière interactive, à explorer et générer des options et à dresser le profil des opérateurs en mesure de prendre en charge les activités envisagées.

***On a du mal à nous croire mais la programmation ludique on l'a approché en allant voir.***

*« Toute la programmation ludique, on l'a approché en allant voir, équipement par équipement. On a du mal à nous croire mais c'est vraiment comme ça qu'on a fait, en allant se balader partout, voir ce que les communes avaient fait, comment ça s'était monté. C'est en allant recueillir l'expérience des autres et en allant visiter des choses que l'on s'est fait une philosophie sur ce qui pourrait aller ou pas. Parce que sinon vous ne trouvez rien. Vous allez voir RSCG, vous n'allez rien trouver. Donc tout ce concept ludique a été monté de façon empirique. Bon, c'est vrai que KPMG nous a fait des études marketing ponctuellement mais c'est à partir d'expériences, de visites, d'ouvrages vécus, de positif et de négatif, qu'on est arrivé à monter ce programme. La conclusion que j'en tire, c'est que quand vous vous attaquez au problème du loisir et que vous n'êtes pas dans le cas d'un parc à thème, il n'y a aucune norme, il n'y a rien, pas de ratio, rien » (DG SERM).*

---

<sup>152</sup> Le recours à la prestation d'expertises prendra ensuite une place plus importante à l'échelle de la conception détaillée des édifices et des espaces publics.

***La commercialisation comme dispositif de conception et de structuration de l'offre***

Une autre caractéristique du processus d'élaboration se manifeste dans l'activité de commercialisation. Elle est mobilisée comme un mode important de l'exploration et la génération des options et des opérateurs, dans le cas du pôle ludique comme dans le cas du volet commercial. Atypique, elle poursuit deux enjeux complémentaires : apporter une réponse au constat d'incompétence des cabinets de commercialisation à sortir des configurations traditionnelles des centres commerciaux ; être un instrument central pour conduire le passage du concept à l'artefact dans le respect du parti pris d'aménagement.

Un premier cas de figure est illustré par l'aquarium. Il rend compte d'une situation dans laquelle l'activité de commercialisation s'inscrit dans un contexte où des opérateurs spécialisés préexistent, sont identifiables et en mesure de développer une activité déjà expérimentée. La désignation des opérateurs privés, et donc des coproducteurs, est alors relativement banalisée en prenant la forme d'une consultation sur la base d'un cahier des charges précisé : *« on a regardé si, en France, des gens étaient capables de faire un équipement de ce type. En France, il y a trois poids lourds dans l'Aquarium : Nausicaà à Boulogne, Durand Alysée avec le parc d'Amboise et Océanopolis à Brest. On a donc lancé une consultation et on a choisi un projet dérivé de Nausicaà sur une thématique muséographique autour de la Méditerranée, parce qu'on est à Montpellier »* (DG SERM).

Un second cas de figure de la manière dont la commercialisation organise la coproduction du projet est représenté par l'exemple du fitness. Il reflète une situation dans laquelle il s'agit simultanément de générer une option, d'en caractériser les spécifications et de trouver un opérateur pour prendre en charge l'activité : *« pour le fitness, on avait vu un gros concept Sud Africain, immense, 4000 m<sup>2</sup>, gros appareils de musculation, piscine, cours collectifs de vélos avec courses plus ou moins virtuelles. Moi, je fréquente les salles de sport et on s'est dit que ce n'était pas ce qu'il fallait, qu'il fallait trouver quelque chose où on fait plus attention aux soins de la personne, on ne va pas seulement dans un fitness pour avoir de beaux muscles mais aussi pour qu'on s'occupe de nous, un petit massage, un petit soin de peau. On a bâti un concept sur cette base là en réfléchissant avec la salle de sport dans laquelle j'allais. Une fois qu'on a trouvé, on a fait ce que l'on appelle de la trahison. On leur a dit 'OK, c'est bien, mais maintenant montrez-nous comment vous faites financièrement'. Parce qu'il faut aussi le tester financièrement. Et, quand on voit les difficultés, on leur dit : 'donnez nous l'autorisation de demander à quelqu'un d'autre s'il sait faire à votre place, soit dans l'exploitation, soit dans l'investissement si vous ne savez pas payer ce concept »* (Chargé de projet Odysseum, SERM).

Enfin, la singularité de l'activité de commercialisation et de la construction de la coproduction se retrouve également dans le volet commercial du projet. On peut alors distinguer trois usages de la commercialisation. D'abord, elle est, comme avec Ikéa, le lieu d'une négociation avec l'enseigne pour la conduire à accepter de modifier son concept architectural, la fameuse boîte jaune et bleue, perçue comme un archétype de la « boîte à chaussure » et évaluée comme une contradiction majeure avec le concept d'Odysseum. Ensuite, la commercialisation est saisie comme l'occasion de faire évoluer le concept commercial des enseignes vers une plus grande originalité et donc vers une plus grande cohérence avec le concept d'Odysseum. Enfin, la commercialisation est encore conduite comme un moyen pour évaluer la capacité financière des enseignes à aller dans ce sens et/ou à payer leur implantation, voire à motiver les enseignes à prendre les dispositions financières nécessaires.

***J'essaie d'aider les enseignes à adapter leur projet à Odysseum***

*« Avec les enseignes, on essaie de voir quels sont leurs limites, leurs délais, quelle est la réalité de leur concept. On regarde ce que les enseignes proposent et on essaie de voir comment ça peut s'intégrer à Odysseum. On commence par discuter mais, après, je vais voir sur place et des fois je suis agréablement surpris et parfois je suis très déçu. Tout mon travail c'était de voir jusqu'où chaque concept était intéressant et comment on pouvait le faire évoluer. Pour le fitness on a bâti nous-mêmes le concept. Avec les commerçants, je suis chargé d'éclaircir leur demande, de les faire évoluer vers quelque chose de plus nouveau, de plus osé. J'essaie de les faire aller dans notre dynamique. En fait je les aide à adapter leur projet à Odysseum. Toutes les enseignes qui ont proposé quelque chose, on voulait voir avant, on leur disait d'aller voir telle enseigne qu'on avait vu à Londres par exemple, pour trouver des idées. On leur dit : 'vous avez cinq ans pour vous préparer, donc commencez à réfléchir sur le concept et préparez vous financièrement parce que dans cinq ans il faudra 'aligner l'argent'. Il faut faire attention à l'aspect financier » (Chargé de projet Odysseum, SERM).*

***Le chargé de projet d'Odysseum a commercialisé tout seul***

*« Le chargé de projet d'Odysseum a commercialisé tout seul après s'être aperçu qu'il n'y avait personne qui était capable d'être sur ces créneaux nouveaux, en France, à ce moment là (1998- 2000). Parce qu'en fait, en matière de commerces, la concurrence est tellement vive que tout le monde reste sur ce qui marche, et la rumeur veut que dès que l'on en sort, on va à la catastrophe. Donc (le chargé de projet d'Odysseum) a fait un travail tout à fait intéressant pour la commercialisation et qui est reconnu par les professionnels avec lesquels on parle d'Odysseum. Il a rencontré énormément de gens, c'est lui qui a été trouvé des enseignes, qui est à l'origine de faire évoluer leur concept » (Directeur de l'aménagement, SERM).*



Comme les voyages et les visites, l'activité de commercialisation relève d'une démarche éminemment empirique. Ces deux modes de conception montrent que la détermination des choix de programme est indissociable d'une construction simultanée de la coproduction du projet. Cette double dynamique, fondatrice du passage du concept à l'artefact, se développe selon une démarche qui intègre, de manière interactive, trois fonctions :

- l'acquisition de connaissances empiriques opérationnelles (par opposition avec connaissances « théoriques ou scientifiques ») ;
- la détermination du choix des activités à planter ;
- la recherche des opérateurs privés en mesure de les prendre en charge.

Autre aspect, cette démarche consiste également à construire la coproduction en cherchant à structurer et/ou transformer l'offre des opérateurs susceptibles de s'aligner sur le concept d'Odysseum. Cette manière de progresser est indissociable de la situation de projet qui inscrit l'élaboration dans un contexte où les activités ludiques sont peu développées et où le parti pris d'aménagement induit une prescription d'originalité y compris sur le volet commercial. Dans ce cadre, l'augmentation empirique de la connaissance et la structuration de l'offre constituent des modes majeurs de construction de la coproduction.

Mais l'enquête fait ressortir que les préoccupations ne portent pas seulement sur la relation entre faisabilité du projet et capacité à planter des équipements ludiques ou à impulser une originalité auprès des enseignes commerciales ; elles sont tout autant tournées vers la capacité à vendre le projet d'ensemble (hormis les équipements publics) à un investisseur final. Dès lors, la question de la coproduction prend une tournure sensiblement différente.

## 2 - Le pilotage par la rentabilité

### ***Gérer une situation de rupture avec les modes de production et les critères de performance préétablis***

Si le processus de conception et les modes de construction de la coproduction particulièrement mis à l'œuvre dans le cas du pôle ludique sont incompréhensibles sans rappeler qu'ils sont une réponse aux problèmes induits par la situation de conception innovante (carences des connaissances opérationnelles et du marché), l'élaboration s'inscrit, dans le même temps, dans une situation diamétralement opposée. En effet, on a précédemment souligné que les centres commerciaux sont adossés à un milieu professionnel et à un champ d'expertises structurés, des modes de production établis, des connaissances éprouvées, des procédures de conception

standardisées et des critères de performance prédéfinis. Par conséquent, des opérateurs spécialisés existent et sont facilement repérables tandis que la question de l'augmentation de la connaissance sur le projet ne se pose plus du tout dans les mêmes termes. Tout le problème réside, d'une part, dans le choix de retarder le transfert du projet vers les investisseurs privés et, d'autre part, dans le choix de la mixité commerces/loisirs urbains. Ils provoquent l'un et l'autre une rupture avec les modes de faire et les critères de performance dominants. Partant, ils font courir des risques sur la vente d'Odysseum. On va voir que la construction de la coproduction passe ici par l'intégration des logiques d'action des investisseurs privés, i.e. par une intégration en amont des logiques aval et se traduit dans la détermination des choix sous la forme du compromis.

### ***Intégrer dès l'amont les logiques d'action des investisseurs***

La reconstitution du cheminement temporel montre que la consultation et la désignation des investisseurs et futurs exploitants (Klépierre/Ségécé) intervient une fois le concept défini et l'essentiel des choix sur le pôle commercial déterminés. Le choix de retarder le transfert du projet vers les investisseurs privés est une réponse aux risques de détournement identifiés en début de conception. La décision de retarder l'intégration du client final dans l'élaboration est déjà un mode de pilotage du projet, elle répond à une logique de réduction des risques sur l'effectivité des intentions politiques. Mais, dans le même temps, elle génère un risque sur la vente du projet. En effet, du point de vue du pilotage, ce choix, conjugué au caractère innovant d'Odysseum, revient à conduire l'élaboration dans une situation où le client final est virtuel, incontournable et hostile aux orientations du projet.

L'enquête fait ressortir qu'une des démarches clés mise en œuvre pour gérer cette situation consiste à acquérir une connaissance sur les logiques d'action des investisseurs commerciaux. Cette démarche est bien illustrée par ces propos du directeur de l'aménagement de la SERM : *« les notions de capitalisation et de taux de rentabilité étaient essentielles pour nous. La rentabilité, c'est quelque chose que l'on connaît bien sur les bureaux ou le logement mais là c'était nouveau. On s'est rendu compte que la démarche des investisseurs est une démarche où la notion de risques est complètement absente. La seule chose qu'ils cherchent c'est à rentabiliser des fonds de pension. On a eu énormément de difficultés à comprendre leur grille de raisonnement et que, en fait, c'était uniquement de garantir un taux de capitalisation qui est fixé d'avance, que le commerce atteint sans aucun problème et même le dépasse largement mais que les loisirs atteignent très difficilement. Donc là, ça voulait dire intégrer un raisonnement de banquier »*. Il y a donc acquisition d'une connaissance sur les logiques d'action des investisseurs. C'est de cette manière que la SERM comprend d'une part, pourquoi les loisirs

urbains sont jugés non rentables et ne suscitent pas l'engouement et, d'autre part, qu'elle identifie les critères majeurs d'investissement.

Par conséquent la réduction du risque sur la vente du projet ne se construit pas sur une élaboration collective avec des partenaires indispensables ni sur la construction d'un consensus ou de références partagées, bien au contraire. En contrepartie, il y a intégration, dans la détermination des choix, des logiques d'action qui structurent les comportements des investisseurs et conditionnent leur implication à venir dans le projet. Le taux de rentabilité du projet devient ainsi un paramètre clé de la détermination des choix et un outil du pilotage.

### ***Optimisation globale vs optimums locaux***

Si l'on se réfère à l'appréciation du Directeur Immobilier d'Ikea France, le choix arrêté sur le dimensionnement du projet est sous-optimal : *« Odysseum est une opportunité pour Montpellier qui souffre d'un manque d'équipement commercial à taille régionale, c'est une nécessité évidente. Mais j'ai toujours reproché aux concepteurs de ne pas être assez ambitieux, ils pouvaient faire beaucoup plus grand et réserver un foncier plus important, la population de Montpellier augmente de 1% par an, ce qui est énorme, et ça va continuer. En plus, pour une fois qu'il y a une ville qui veut faire un centre commercial le plus proche possible du centre traditionnel, qui est déjà lié à la ville par le tramway et qui est dans la zone d'urbanisation naturelle de la ville, ils avaient vraiment les moyens de faire plus ambitieux. Cette zone a vocation à s'étendre mais il n'y a pas eu prise en compte des besoins de gens comme moi à long terme »*. Il poursuit néanmoins son propos en rajoutant que *« sur la partie commerciale, il y a une opposition tellement forte, c'est un sujet tellement polémique que s'ils avaient pu cacher Odysseum, ils l'auraient fait. Mais ça, c'est le contexte politique. Avec 90.000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, c'était déjà la révolution, alors s'ils avaient parlé de 120.000 m<sup>2</sup> de commerces, c'était la guerre civile à Montpellier ! C'est un mauvais compromis mais c'était la seule façon de faire passer la pilule »*.

Cet extrait d'entretien suggère que le dimensionnement du volet commercial est arrêté en regard des rapports de force qui structurent la situation de projet. Le choix qui est fait opère un compromis entre, d'un côté, l'attitude des opposants et la CDEC qui invitent à privilégier une augmentation minimale des surfaces commerciales et, de l'autre côté, les logiques d'action des investisseurs et enseignes qui poussent vers leur augmentation maximale. Ce compromis n'est pas le résultat de négociations directes entre les différentes parties concernées mais une anticipation des comportements et pratiques des uns et des autres. Le choix consiste à remplir, simultanément, les conditions minimales d'attractivité auprès des capitaux privés tout en maximisant les conditions d'obtention des autorisations commerciales. Par conséquent, le processus de conception procède d'une logique d'optimisation tirée par les conditions de

concrétisation du projet d'ensemble, ces conditions reposant, en dernier ressort, sur l'accord de la CDEC comme sur la capacité à vendre le projet aux investisseurs finaux. Partant, ce choix sous-optimal pour les uns (investisseurs, enseignes, commerçants locaux) correspond à une optimisation du point de vue de la réduction des risques d'infaisabilité.

On retrouve une logique similaire dans la détermination du volume ludique et du volume commercial. En effet, pour la SERM et ses élus, le pôle loisirs urbains représente l'emblème du projet et de la capacité à innover et à entreprendre dont Montpellier est si fière alors qu'il rime, pour les investisseurs, avec activités non rentables à prendre en charge dans les coûts d'investissement et d'exploitation. Cela explique pourquoi le dimensionnement du volet ludique et celui du volet commercial procèdent d'une logique d'optimisation entre d'un côté, la recherche d'une « masse critique loisirs urbains » suffisante pour associer à Odysseum l'image d'une centralité urbaine d'un nouveau type, cohérente avec les principes directeurs d'urbanisme et les projets territoriaux et, de l'autre côté, un volet commercial suffisant pour absorber la non rentabilité des équipements ludiques et faire d'Odysseum un projet économiquement attractif pour les investisseurs.

Enfin, la même logique se manifeste dans le choix des enseignes commerciales à implanter. Celui-ci est en effet structuré autour de trois préoccupations prioritaires :

1. l'implantation de « valeurs sûres », d'envergure nationale et internationale, en mesure de payer un loyer élevé et connues pour offrir de bonnes garanties de pérennité ;
2. l'implantation de commerçants montpelliérains avec, en toile de fond, l'idée de contrecarrer la fronde contre Odysseum mais qui n'ont ni la notoriété ni les capacités financières des « valeurs sûres », ce qui se répercute sur le taux de rentabilité escompté pour l'investisseur ;
3. l'implantation d'enseignes en mesure de proposer une originalité en regard des configurations habituelles des centres commerciaux et donc qui sortent des références des investisseurs privés.

Le dimensionnement du projet (global, volet commercial, volet ludique) ainsi que le choix des enseignes concentrent un des aspects les plus critiques de la conception. Ils illustrent comment le taux de rentabilité et donc les logiques d'action des investisseurs sont intégrées dans la conception mais comment ce taux de rentabilité est, dans le même temps, l'objet d'un paramétrage qui opère des compromis entre les critères de performance établis, les rapports de force en présence et le parti pris d'aménagement (ou concept). Ces compromis ne sont pas le résultat de négociations directes entre toutes les parties prenantes mais sont arrêtés par la

direction de projet en regard de l'anticipation de leurs comportements et des injonctions politiques sur les orientations du projet. Par ailleurs, le critère de rentabilité se comprend comme un instrument d'intéressement pour construire l'attractivité du projet malgré sa rupture avec les modèles dominants et donc pour construire la faisabilité d'Odysseum. Enfin, ces deux grands modes de pilotage, pilotage par la rentabilité et pilotage par exploration empirique et interactive des options et des opérateurs, signalent que la construction de la coproduction procède d'une hybridation entre, d'un côté, les modèles dominants et les critères standards et, de l'autre côté, le parti pris d'aménagement et l'introduction de nouveaux critères de conception. Les uns comme les autres structurent ensemble la détermination des choix et celle-ci ne se conduit pas sans une réflexion simultanée sur l'identification et l'intégration des conditions nécessaires à la coproduction du projet.

Une des composantes clés de l'élaboration consiste donc à construire les conditions d'une coproduction problématique mais incontournable. Cependant, l'examen du cheminement temporel du projet a mis en évidence que, pour la SERM et ses élus, la coproduction rime également avec génération de risques sur l'effectivité des objectifs politiques et du parti pris d'aménagement. Cette catégorie de risques a été identifiée et précisée au fur et à mesure de l'élaboration. On va voir que la construction d'une maîtrise publique du projet constitue une autre dimension centrale du pilotage et se manifeste tout particulièrement dans la définition du dispositif de conception et de production du projet.

## **C. STRUCTURER LA SITUATION DE PROJET ET CONSTRUIRE LA MAITRISE PUBLIQUE D'UNE COPRODUCTION A RISQUES**

### **1 - Le pilotage politique et la construction de l'itinéraire de concrétisation**

On ne retrouve pas, comme dans le cas strasbourgeois, la mise en place d'un dispositif de pilotage politique *ad hoc*. Cela ne signifie pas que le politique est absent. Au contraire, il intervient tout du long du cheminement du projet de la même manière qu'il contrôle toutes les grandes opérations d'urbanisme mises en œuvre à Montpellier depuis 1977. On a déjà pu noter qu'une des formes du pilotage du projet par le politique porte sur la validation des options. Cette dimension du pilotage politique, la validation, est une caractéristique classiquement associée aux élus. Mais le pilotage par les élus ne se limite pas à

valider des options proposées par la SERM, il est également décisif pour construire l'itinéraire de concrétisation, asseoir le contrôle de la puissance publique sur le projet et structurer la situation de projet.

### ***Le leadership politique : un gage de fiabilité***

La force de volonté de G. Frêche est célèbre et sa capacité d'action est connue. Pour les acteurs économiques, cette donne n'est pas un détail. Ainsi, pour le Directeur Immobilier d'Ikea France « *on peut être d'accord ou pas avec Frêche en termes politiques ou en termes d'urbanisme (...) mais il y a de très fortes résistances à l'implantation de ce centre et il faut que, derrière, il y ait un maire capable de mettre une très forte pression politique pour que ce projet puisse voir le jour* ». Opinion partagée par le représentant du promoteur SCIC/CDCités qui considère qu'à « *Montpellier ce n'est pas le consensus, et Frêche c'est Frêche, mais c'est un battant et vous ne vous imaginez pas le nombre de coups que peut recevoir un maire en se lançant dans un projet comme celui-là et si vous n'avez pas le maire prêt à faire le maximum pour soutenir le projet, il ne faut pas y aller, c'est perdu d'avance* ». En somme, pour les protagonistes d'Odysseum, la stabilité politique, le leadership territorial et le « style Frêche » riment, à leurs yeux, avec lisibilité du contexte d'action et capacité à agir et sont évalués comme une garantie dans la réduction des risques d'infaisabilité réglementaire. Le leadership politique s'analyse ainsi comme une ressource de premier ordre dans la conduite du projet. Il équivaut, pour les acteurs économiques, à un crédit de confiance et joue comme un élément de stabilisation dans un contexte d'action fait de contentieux et d'incertitudes.

Après l'intervention directe du politique pour obtenir le « oui » de la Chambre des Métiers au moment des délibérations de la CDEC, on rencontre ici une autre manifestation, plus indirecte, du portage politique du projet. Du point de vue des acteurs économiques, le leadership politique s'analyse comme un gage de fiabilité quant à la concrétisation du projet. Du point de vue du pilotage, c'est une ressource à part entière pour relever l'enjeu de la coproduction malgré les risques d'infaisabilité réglementaire dont se préoccupent les acteurs privés.

### ***Le politique et la structuration de l'espace des choix***

Le pilotage politique des orientations du projet est manifeste dès son déclenchement, d'abord en décidant de faire de l'initiative de la Gaumont une opportunité à saisir pour ressortir des cartons le projet de centre commercial régional, ensuite en énonçant les intentions assignées au nouveau projet. En cours de route, l'intervention des élus continue à être déterminante et se retrouve à différents niveaux.

Premièrement, elle porte sur des décisions relatives aux modalités d'élaboration en autorisant, par exemple, de mettre un frein aux injonctions initiales d'urgence ou de retarder le transfert du projet vers les investisseurs. Mettre un frein aux injonctions d'urgence équivaut à donner à la SERM le temps de la réflexion et donc les moyens d'augmenter la connaissance sur le projet, composante majeure dans la génération d'un concept alternatif et l'exploration empirique des options de programme et des opérateurs. Retarder le transfert du projet vers les investisseurs introduit une rupture avec les pratiques du secteur et une séquentialité dans l'intégration des acteurs. Cette séquentialité n'est pas à rechercher dans les caractéristiques intrinsèques de l'ouvrage ou dans des contraintes de construction ou réglementaires. C'est une réponse aux risques de détournement préalablement identifiés. Elle devient un outil du pilotage du projet et, plus précisément, un moyen pour construire le contrôle de la puissance publique sur le projet.

Deuxièmement, le caractère central de l'intervention politique s'observe également dans la définition de l'artefact. L'analyse de la génération du concept montre que les décisions d'équipements publics deviennent, par volonté politique et par opportunités locales, des éléments qui contribuent à la génération d'une alternative aux modèles commerciaux dominants. Dans le même ordre d'idées, le tramway, la patinoire et le planétarium représentent les premières manifestations concrètes d'idées encore très abstraites et les premiers sédiments du passage à l'acte. En saisissant l'opportunité de la construction imminente de la première ligne de tramway pour desservir Odysseum, les élus signent ainsi le premier acte de concrétisation du projet alors que rien ne se profile à propos du centre commercial et, qu'à cette date, seul le multiplexe, coup parti, est en construction. La patinoire et le planétarium constituent, quant à eux, les premiers éléments de programme qui commencent à donner corps à un projet encore très flou.

Troisièmement, les élus occupent une place de premier ordre pour délimiter les marges d'action de la SERM. Cela est particulièrement visible sur le volet commercial d'Odysseum, composante la plus politiquement sensible du projet. Ainsi, *« quand on est revenu des USA, à la fin de la semaine, DI, c'est des anglais et ils réagissent de manière très anglaise, nous a dit : 'maintenant on veut savoir sur quel programme précis vous nous faites travailler'. Nous, on avait défini une esquisse de programme pour la partie ludique mais, pour la partie commerces, on était gênés parce qu'on ne savait pas encore jusqu'où les élus étaient prêts à aller en termes de dimensionnement de programme. C'était très politique, très polémique, donc là, il fallait savoir jusqu'où on pouvait aller »* (Directeur de l'Aménagement, SERM). De la même manière, alors que l'hypermarché Casino est prévu dès le déclenchement du projet, on constate pourtant que lorsque que CDCités est recrutée *« la première question que l'on s'est posée avec la SERM c'était de savoir si on mettait l'hypermarché ou pas. Et si oui, alors c'était Casino. Quand on*

*veut réaliser un centre régional, et c'était quand même l'objectif, les professionnels ne s'interrogent pas : un centre régional, il faut un hypermarché. Mais les hypermarchés suscitent des réactions violentes, alors on s'est posé la question et le maire a décidé que oui »* (Directeur Département Commerces, CDCités). On voit, avec l'hypermarché et le dimensionnement commercial du projet, des cas où la détermination du choix relève avant tout de l'ordre de l'analyse politique de la situation, celle-ci n'étant pas déléguée mais tranchée directement par les élus. On voit également transparaître la place centrale que peut occuper le politique dans la structuration de l'espace des choix et donc dans le processus de conception.

### ***Produire de l'irréversibilité***

La décision de prolonger la ligne de tramway comme celle d'implanter et de financer une patinoire et un planétarium reflètent une autre manière, pour les élus, de jouer un rôle moteur dans la construction de l'itinéraire de concrétisation. Ces décisions d'équipements publics reviennent en effet à produire de l'irréversibilité dans le déroulement d'un projet fait de contentieux et d'incertitudes. L'implantation de ces trois équipements conforte la réalité même du projet malgré les incertitudes encore inhérentes aux autorisations commerciales tandis que la patinoire et le planétarium lui donnent une dimension ludique irréversible malgré les réticences des opérateurs privés à engager leurs capitaux dans cette voie.

Symboliquement, ces actions affichent la force de volonté du maire auprès des opérateurs privés comme des commerçants dans un contexte d'opposition locale et de résistance des acteurs économiques à impliquer. Le pilotage du projet par le politique ne consiste donc pas seulement à structurer l'espace des choix mais également à agir sur la situation même de projet. En dernier lieu, ce mode d'intervention signale qu'un des enjeux associés au pilotage vise, non pas tant à la gestion d'un déroulement irréversible mais à la production d'irréversibilités dans le déroulement du projet. Cet enjeu est indissociable d'une situation hostile aux orientations privilégiées et s'exprime par des actions qui veulent précisément infléchir cette situation. On va voir que cette double logique – construction du contrôle de la puissance publique sur le projet et production d'irréversibilités – est au cœur de la détermination du dispositif de conception et de production du projet.



## **2 - Garantir l'effectivité des objectifs politiques et du parti pris d'aménagement**

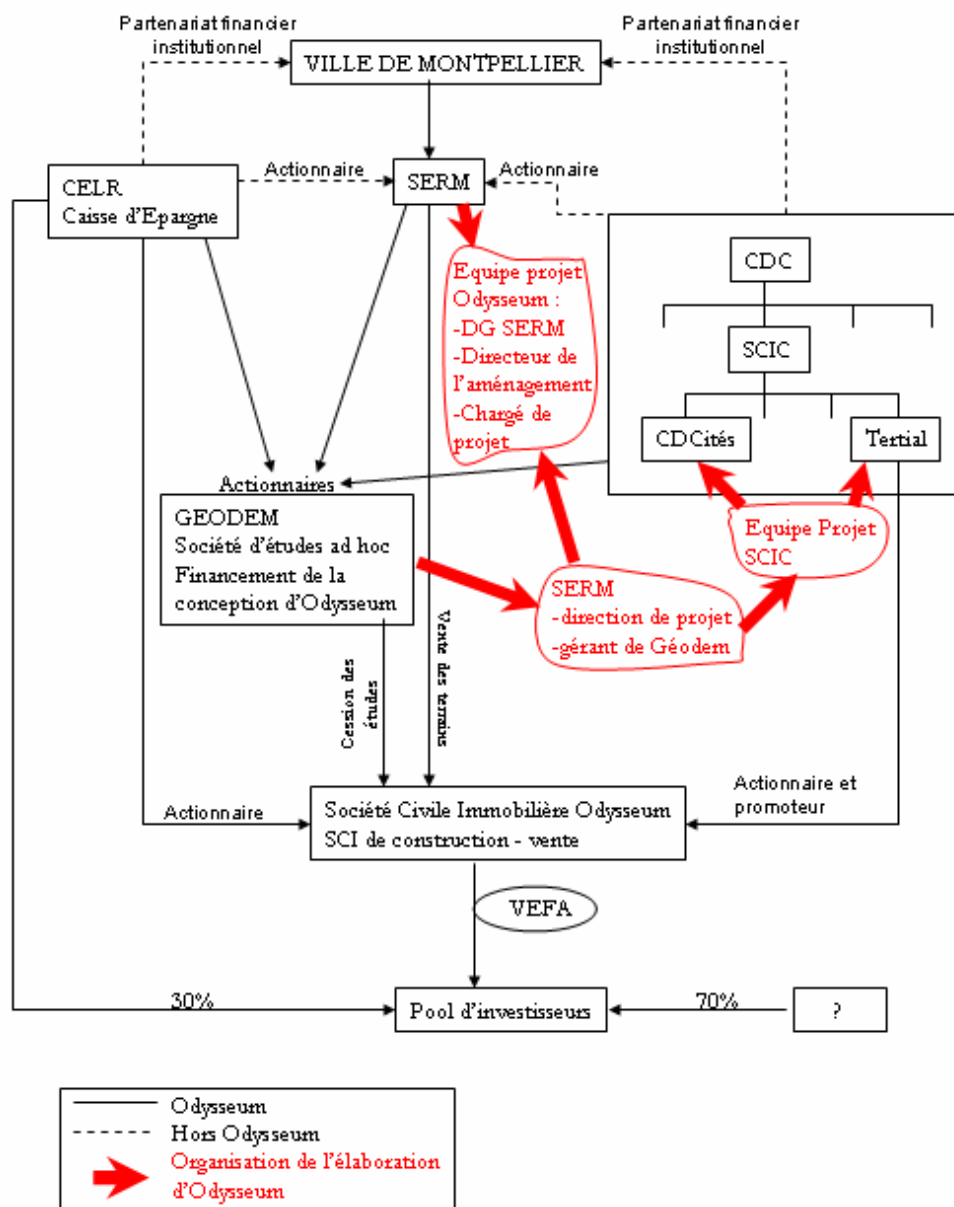
De la même manière que l'on ne retrouve pas, comme à Strasbourg, un dispositif de pilotage politique dédié au projet, on ne retrouve pas non plus, dès le lancement du projet, un dispositif d'action prédéterminé pour conduire Odysseum depuis sa conception jusqu'à sa « mise en service » et son fonctionnement. C'est, au contraire, une composante à part entière de l'élaboration.

La reconstitution du cheminement temporel d'Odysseum a montré que la décision de retarder le transfert du projet vers les investisseurs induit la nécessité de trouver les moyens de financer la conception du projet et a pour corollaire de provoquer une rupture avec les modes de production habituels. On a explicité, à cette occasion, que la réponse de la SERM consiste à se tourner vers la Caisse d'Epargne et la CDC ainsi que vers ses filiales SCIC/CDCités spécialisées dans la promotion commerciale. Il s'agit maintenant d'examiner plus en détail le montage juridique et financier alors mis en place, ses implications et la logique centrale qui préside à sa définition en se focalisant sur ses aspects les plus singuliers.

### ***La réduction des risques par le dispositif d'action***

La Ville de Montpellier initie un projet dont elle doit obligatoirement partager la production avec un promoteur i.e. celui qui sera responsable de la construction du complexe, et avec des investisseurs i.e. les futurs acquéreurs et propriétaires du complexe (hors équipements publics). S'agissant d'un projet de nature marchande et commerciale, le schéma classique de production et d'exploitation n'accorde guère de place à la collectivité locale. Or, la reconstitution du cheminement temporel du projet montre comment la SERM met progressivement à jour des risques qui la conduisent à vouloir rompre avec ce schéma classique. Ces risques ont en commun d'être référés aux logiques d'action des investisseurs finaux qui privilégient les modèles commerciaux dominants, les surfaces commerciales au détriment des surfaces ludiques beaucoup moins rentables, les formes de type périurbaines aux formes alternatives. La détermination du montage juridique et financier s'analyse alors comme la mise en place d'un dispositif d'action spécifiquement dédié au projet pour répondre à cette situation de rupture. Pensé pour être un outil clé du pilotage, c'est un instrument central de la réduction des risques sur l'effectivité des intentions politiques et du parti pris d'aménagement.

**Figure 17 : Le dispositif d'organisation de l'élaboration**

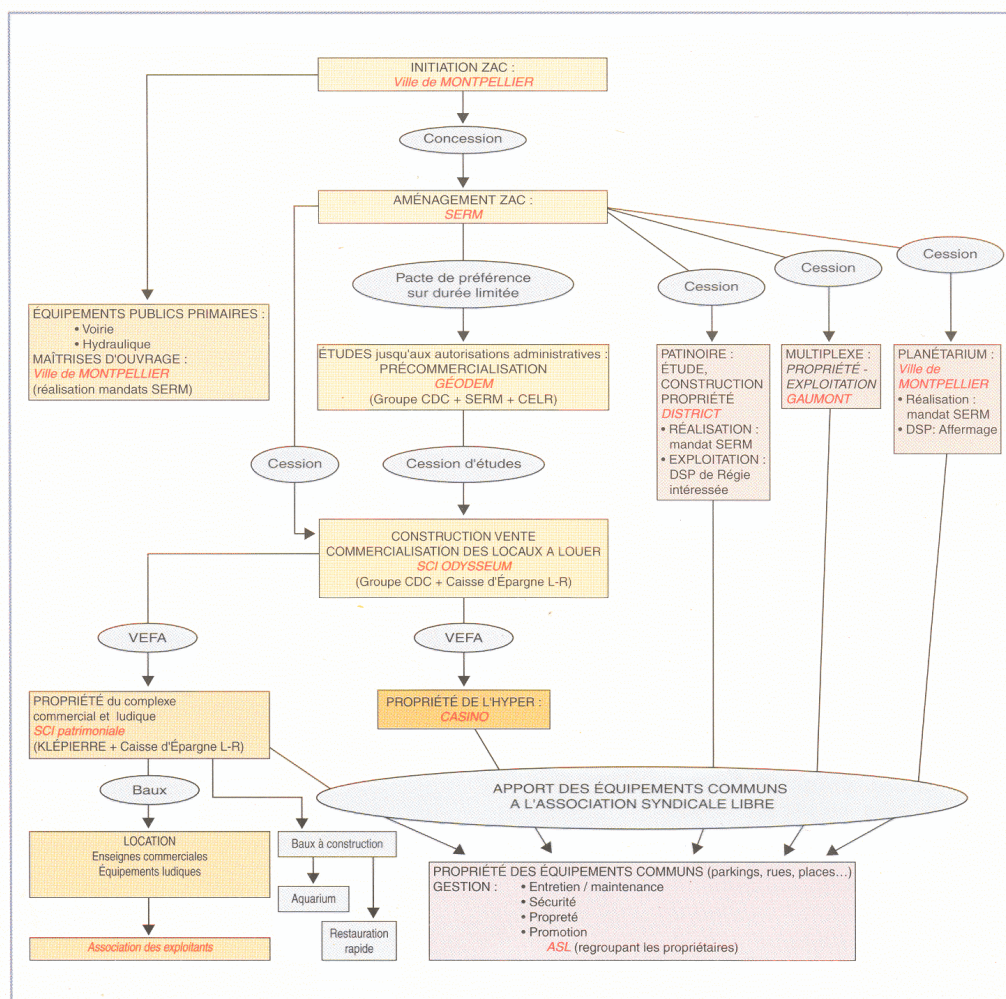


Ce dispositif est arrêté avant le dépôt du dossier en CDEC et la consultation des investisseurs privés. Il a été construit conjointement et de manière progressive par la SERM et CDCités. Il sera l'objet de quelques adaptations ultérieures mais qui n'en modifient pas la logique générale.

On concentrera l'attention sur trois aspects déterminants qui portent sur la structuration des relations entre la SERM, le futur promoteur et le futur investisseur final :

- un partenariat financier formalisé dans la constitution de Geodem qui conditionne l'ensemble du dispositif ;
- une anticipation des modalités de construction et du transfert du projet vers les investisseurs privés ;
- une anticipation des modalités d'exploitation une fois le centre en fonctionnement.

**Figure 18 : Le montage juridique**



Source : « Odysseum. Un monde de loisirs et de sensations aux portes de la Méditerranée ». Ville de Montpellier, 2000.

***Geodem : une structure d'études « sur mesure » pour la conception du projet***

Dans ce montage juridique et financier, l'implication de la CDC, de SCIC/CDCités comme futur promoteur et de la Caisse d'Epargne comme futur investisseur pour 30% se manifeste d'abord par la constitution de Geodem, structure d'études *ad hoc* mise en place pour financer la conception d'Odysseum<sup>153</sup>. Elle est décrite comme une « *structure d'études sur mesure et à risques* » (DG SERM).

« Structure d'études à risques » au moins pour la raison qu'aucune certitude n'est alors acquise quant à l'autorisation de la CDEC, euphémisme pour souligner que ces partenaires acceptent d'engager des capitaux sachant que la faisabilité réglementaire du centre commercial demeure en suspens et qu'ils peuvent, potentiellement, investir à perte dans les études. Deuxièmement, c'est une structure d'études à risques dans la mesure où, même dans l'hypothèse d'un avis positif de la CDEC, il n'y a pas davantage de certitudes sur la possibilité de vendre le projet, pour les 70% restants, à un investisseur. Cela signifie qu'avec la Caisse d'Epargne et la CDC, la SERM s'associe avec des partenaires qui acceptent de prendre des risques financiers. Ce partenariat conditionne la possibilité de concevoir le projet dans l'indépendance des investisseurs privés spécialisés dans le secteur de la promotion commerciale.

« Structure d'études sur mesure » parce que la mission de Geodem montre qu'elle est spécifiquement ajustée aux tâches à conduire dans le cas d'un projet de nature commerciale et qu'elle s'inscrit dans le cadre des prescriptions politiques et du concept préalablement énoncés. « Structure d'études sur mesure » également parce qu'elle est pensée pour conduire le projet jusqu'aux autorisations commerciales qui produisent une irréversibilité juridique sur le dossier présenté. L'essentiel de la détermination des choix de programme, urbanistiques et architecturaux est ainsi réalisé dans le cadre juridique et financier de Geodem. Elle n'apporte donc pas seulement une solution financière à la conception mais constitue un outil majeur dans la réduction des risques de détournement en autorisant la SERM à se placer dans une position de concepteur. Egalement qualifiée comme « *un partenariat neutre pour mener les études et réfléchir librement* » (Directeur de l'Aménagement, SERM) on va voir que, plus largement, Geodem est également pensée pour autoriser la maîtrise publique de l'amont du projet.

***Faire de la SERM la direction explicite du projet ou construire la maîtrise de l'amont***

Dans un autre registre, Geodem correspond à la mise en place d'un dispositif d'acteurs qui introduit les futurs promoteur (SCIC/CDCités) et investisseur (la CELR pour 30%). Cela peut

---

<sup>153</sup> Plus exactement, Geodem est une ancienne filiale de la SERM mais totalement inactive, elle n'a alors qu'une existence juridique. Elle est entièrement recapitalisée et réactivée avec Odysseum.

paraître contradictoire avec la décision de retarder le transfert du projet vers les opérateurs privés. Cela le devient moins si l'on rappelle d'une part, que ces décisions n'interviennent qu'une fois les lignes directrices d'Odysseum énoncées et, d'autre part, qu'il ne s'agit pas de n'importe quels partenaires. En effet, *« avec le montage, l'idée c'était d'aller chercher les investisseurs institutionnels qui vont apporter l'argent pour financer les études. Pour cela on a réactivé une ancienne filiale de la SERM, Geodem. L'astuce, c'est qu'on n'a pas fait les études dans le cadre de la ZAC, puisqu'on est concessionnaire de la ZAC, mais on est allé chercher des partenaires institutionnels qui sont la CDC et la Caisse d'Epargne et on a monté une société d'études, Geodem, où la SERM est actionnaire à 40% (...). Donc c'est cette équipe là qui a financé les études, 10 millions de francs aujourd'hui (valeur 2000), qui seront ensuite revendues aux sociétés de promotion que l'on a monté pour la construction du projet, toujours avec la CDC et la Caisse d'Epargne, pour tenir le concept jusqu'au bout. (...) Ce sont des partenaires qui vont jouer un rôle financier, des partenaires au sens plein du terme, c'est à dire des partenaires qui vont être aptes à prendre des risques dans le cadre d'un projet, d'une politique mais des projets dans lesquels ils participent en fait relativement peu à la définition. Ce sont les investisseurs qui sont aux côtés de la SERM depuis longtemps, plus de vingt ans, ils interviennent beaucoup sur des projets d'immobiliers d'entreprise en nous rachetant les murs que l'on a construits et pré-commercialisés. Ce sont les mêmes que l'on retrouve au Conseil d'Administration de la SERM. En fait, c'est une structure de partenariat qui fonctionne depuis longtemps et qui s'exprime fortement à Montpellier parce que le contexte est porteur, les investisseurs cherchent à investir ici. C'est un partenariat de ce type là, c'est à dire un partenariat institutionnel et financier que l'on retrouve dans Odysseum »* (Directeur de l'Aménagement, SERM).

Cet extrait d'entretien est très significatif. Pour la SERM, se tourner vers la CDC et la Caisse d'Epargne (CELR) c'est se tourner vers des banquiers institutionnels, partenaires traditionnels, qui ont pour habitude de ne pas s'impliquer dans l'élaboration des projets ce qui signifie relative indépendance de la SERM dans la définition des opérations. Dans le cas d'Odysseum, il ressort que l'intervention de la CELR, futur investisseur, se « limitera » effectivement à sa participation financière. Elle ne jouera aucun rôle sur la conduite et les orientations du projet, cas de figure difficilement envisageable avec un investisseur privé spécialisé tandis que le groupe SCIC/CDCités, futur promoteur, co-élaborateur du dispositif d'action et co-concepteur, reste sous le contrôle de la CDC. Il faut encore noter que la répartition capitalistique au sein de Geodem – 40% à la SERM contre 8% au groupe SCIC/CDCités – place la SERM dans une position dominante du point de vue du pouvoir de décision dans la phase amont du projet. Dès lors on comprend pourquoi Geodem est qualifiée comme *« un partenariat neutre pour mener les études et réfléchir librement »* et, qu'au-delà du strict aspect de la faisabilité financière de la

conception, sa constitution équivaut également à faire de la SERM la direction explicite du projet et, partant, à construire la maîtrise publique de l'amont d'Odysseum.

### ***Le pilotage de et par l'aval***

Une fois le concept d'Odysseum établi, le chapitre précédent montre qu'un des problèmes clés tient dans la capacité à faire en sorte que les réalisations concrètes qui matérialiseront Odysseum traduisent effectivement le parti pris d'aménagement. Mais il montre également que, de ce point de vue, la SERM identifie au moins deux types de risques. Le premier renvoie au marché des équipements ludiques et des enseignes commerciales (étroitesse et banalisation de l'offre) ; le second émerge des conflits rencontrés en cours d'élaboration avec le groupe SCIC/CDCités dont la logique reste, selon la SERM, adossée aux modèles dominants tant sur le plan de la forme urbaine que sur le volet commercial. Or, le groupe SCIC représente le futur promoteur d'Odysseum, et donc celui qui, dans un schéma classique, va le construire et le commercialiser (auprès des enseignes et investisseurs finaux). En outre, s'il est juridiquement possible pour la SERM d'être actionnaire de Geodem et de se construire par ce biais une position de commandement en phase amont, en revanche il lui est impossible de figurer au capital des sociétés constituées pour prendre en charge la construction du centre et dans lesquelles le pouvoir de décision revient à la Caisse d'Epargne et au groupe SCIC. Dès lors, la SERM va faire du montage juridique et financier un instrument qui l'autorise à se construire comme un acteur de l'aval et non plus seulement de l'amont.

Premièrement, elle négocie auprès du groupe SCIC un partage de la commercialisation. L'enjeu est d'autant plus grand si l'on rappelle que dans le cas d'Odysseum la commercialisation prend valeur de dispositif de conception. On précisera que le partage de la commercialisation entre la SERM et le futur promoteur se traduit par une division du travail :

- sur le volet commercial, CDCités prend en charge la commercialisation auprès des enseignes « valeurs sûres » sur la base des critères standardisés tandis que la SERM est au premier plan de la mise en œuvre d'une démarche d'intéressement et de structuration de l'offre ;
- sur le volet ludique, la commercialisation est directement conduite par la SERM.

Le dispositif de conception et de production est donc élaboré en négociant une position de commercialisateur pour la SERM. C'est la première manière de réduire les risques sur l'effectivité du concept. Le dispositif de conception et de production ainsi mis en place fait donc de la SERM un acteur clé de la commercialisation d'une part ; et, d'autre part, autorise de faire remonter en amont cette fonction habituellement aval. En dernière analyse, c'est une autre manière de bouleverser les frontières amont/aval avec, pour enjeu, la construction d'une

capacité organisationnelle à placer la détermination des choix sous le contrôle de la SERM et donc de la puissance publique.

Deuxièmement, dans ce montage juridique et financier, une autre singularité est illustrée par la position de la SERM comme co-conducteur d'opération. Dans le jargon professionnel, la conduite d'opération désigne le responsable chargé d'organiser, piloter et suivre les chantiers. En clair, cela signifie que le dispositif de conception et de production est également conçu pour faire de la SERM un prestataire de service auprès du futur promoteur au moment de la construction du complexe ce qui l'autorise à exercer, par ce biais, un contrôle sur ce qui est effectivement construit. C'est une autre manière de devenir un acteur de l'aval et de construire une maîtrise de l'effectivité du parti pris d'aménagement. On peut alors émettre l'hypothèse selon laquelle le dispositif courant d'action publique et notamment le partenariat traditionnel et de long terme entre la municipalité montpelliéraine et la CDC constitue une ressource importante pour autoriser la SERM à négocier cette double place d'acteur de l'aval auprès des partenaires traditionnels de l'action publique urbaine montpelliéraine.

Une troisième dimension qui reflète cette logique du pilotage « de et par » l'aval concerne les conditions d'exploitation et de fonctionnement du centre, autre singularité du montage juridique et financier. On a déjà soulevé que la question de la sécurité urbaine compte parmi les préoccupations traitées dans l'élaboration du projet. Elle indique une prise en compte, dès l'amont, de la « vie » du complexe. Cette intégration du fonctionnement futur se manifeste également dans le dispositif d'action. Il se caractérise en effet par la constitution d'une Association Syndicale Libre patrimoniale (ASL) auprès de laquelle chaque propriétaire aura l'obligation de remettre la propriété des équipements communs (rues, places, parkings). Les enjeux, bien illustrés par ces propos du directeur de l'aménagement de la SERM sont doubles : *« il ne faut pas oublier que l'on a des arrières pensées urbaines mais les rues et les parkings ne seront pas publics donc il fallait que l'on pense à la pérennité du centre et s'assurer que le foisonnement entre le ludique et le commercial fonctionne bien, que le centre commercial ne se replie pas sur lui-même. Le commerce qui serait vendu à l'un, le ludique à un autre et chacun qui mettrait des clôtures, on pouvait tout imaginer. Donc on a créé une ASL de propriété des parties communes à laquelle l'ensemble des propriétaires a l'obligation de donner la propriété des rues, des parkings, des places etc. Cette ASL a pour mission la gestion de tous ces ensembles communs, de la sécurité du site et de la propreté du site. En fait, il y a plusieurs propriétaires, la Gaumont avec le multiplexe, pour la patinoire il y a le District, pour le planétarium c'est la Ville, et puis Ikea et Décathlon qui sont chacun propriétaire et puis Klépierre. Donc il y a plusieurs propriétaires et l'idée c'était qu'ils se retrouvent tous dans une seule ASL de gestion pour gérer les parties communes avec la Ville et le District. L'idée c'est de*

*faire en sorte qu'à la sortie on se retrouve avec un espace public maîtrisé, qu'on le rende pérenne avec une structure de propriété qui ne soit pas privatisée mais partagée ».*

Avec la question de la gestion et du fonctionnement futur, l'enjeu est cette fois de créer les conditions pour garantir les objectifs de la puissance publique sur le long terme une fois le site construit. Cet enjeu, que l'on cherche à maîtriser avec la détermination du montage juridique et financier, est également rendu possible par la décision de G. Frêche d'implanter des équipements publics. En effet, opter pour le prolongement de la ligne de tramway et le financement de la patinoire et du planétarium, c'est faire des collectivités locales – la municipalité et le District<sup>154</sup> – des producteurs du projet. Pour la SERM et ses élus, cela a une conséquence fondamentale : être producteur d'Odysseum, c'est devenir un acteur de l'aval et donc du fonctionnement du complexe. Il est impossible d'affirmer que les implications de cette relation entre production/fonctionnement constituent une des motivations originelles de la décision d'implanter des équipements publics ; en revanche, on voit qu'elle est saisie comme un moyen de maintenir la présence de l'acteur public dans un complexe qui sera très majoritairement financé par des opérateurs privés. Cela signifie que les équipements publics deviennent un instrument du pilotage du projet une fois celui-ci construit pour faire valoir les objectifs du politique dans un espace privé. Cela signifie encore qu'un des enjeux du pilotage du projet, pour l'instant marginalement abordé avec la mise en évidence des préoccupations associées à la sécurité urbaine, porte sur la « vie » d'Odysseum.

***On a voulu maîtriser le concept, le programme, la forme urbaine, et le montage prend en compte ces volontés***

*« Dans Geodem, il y a la SERM et les autres ce sont des financiers, ce ne pas des spécialistes, le seul spécialiste c'est la SCIC avec sa filiale CDCités. Mais pas des vrais spécialistes de manière à pouvoir tenir le concept. Donc presque toutes les études ont été faites dans ce cadre. Jusqu'aux permis de construire, le dossier de CDEC, la pré-commercialisation. Geodem a aussi constitué deux SCI de construction/vente, c'est à dire les sociétés qui vont assurer la promotion de tout ça et, dans les SCI, vous trouvez la CDC et la Caisse d'Epargne. La SERM est sortie parce que ce n'est plus son métier. Mais la SERM reste avec les SCI pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée. C'est à dire que c'est nous qui allons construire mais nous ne restons pas dans le capital de ces sociétés. Donc la SERM contrôle par le fait qu'elle fait. C'est une manière de contrôler en étant présent sur la construction. Geodem a aussi constitué la troisième étape, c'est à dire d'aller chercher des investisseurs. La CDC disant qu'elle ne*

---

<sup>154</sup> Depuis 2001, la municipalité et la communauté d'agglomération.



voulait pas être propriétaire à terme du centre commercial et la Caisse d'Epargne disant 'ça m'intéresse mais à hauteur de 30%'. On a donc fait une consultation internationale d'investisseurs et on a désigné Klépierre qui est une filiale de BNP Paribas et qui arrive sa filiale de gestion, la Ségécé. Donc eux, ils ont 70% de la propriété et la Caisse d'Epargne 30%. Toujours avec la volonté de contrôler tout ça Geodem a aussi constitué, à un autre niveau, la propriété de toutes les parties communes (...) La globalité du montage est assez innovante, chacun des éléments ne l'est pas forcément, mais la globalité oui. Surtout, ce qui est innovant, c'est cette structure d'études, Geodem, qui va aussi loin. Ca a d'ailleurs un peu choqué les esprits qu'une structure d'études puisse aller aussi loin dans la maîtrise d'un projet, jusqu'aux autorisations et la pré-commercialisation. Mais avec ce montage, la logique, c'est la maîtrise du concept urbain. On a voulu maîtriser le concept, le programme, la forme urbaine, et le montage prend en compte ces volontés. L'introduction de partenaires dans le montage n'a pas eu d'effets pernicioeux sur la volonté de maîtriser l'ensemble du projet dans un sens assez innovant et assez urbain, parce que la SERM était omniprésente, à chaque stade. C'est clair. Petit à petit on va l'être un peu moins parce qu'on va disparaître des structures décisionnelles. A partir du moment où Geodem va passer la main aux SCI, la SERM ne sera plus parmi les décideurs, elle sera présente en tant que prestataire, donc là il y a toujours un risque que le projet dévie. Il subsiste encore des risques de déviations qui sont très liés à l'aspect économique. A savoir qu'un centre commercial c'est plus rentable qu'un centre ludique et faire de l'innovation en matière de loisirs c'est 'casse gueule'. C'est ce qu'on nous dit depuis le début et c'est ce qu'on nous dit encore. Et ce n'est pas faux. Et il faut justement arriver à avancer avec cette réalité là. Mais, jusqu'à présent, il n'y a pas eu de déviations parce que le montage c'est le résultat de ce que la SERM a voulu mettre en place. D'ailleurs, les discussions aujourd'hui portent plus sur le montage, pour remettre en cause le montage parce que justement c'est le montage qui fige beaucoup de choses. D'ailleurs je ne vous cache pas que l'histoire de propriété commune, ce n'est pas encore gagné. Il y a un truc qui est signé auquel on s'accroche, mais rien n'est gagné» (Directeur de l'Aménagement, SERM).

La construction du montage juridique et financier est une donnée fondamentale du cheminement temporel du projet. Il organise le dispositif de conception qui suit l'énonciation du concept, le dispositif de production et même, partiellement, le dispositif d'exploitation du centre achevé. Il est conçu pour constituer un instrument majeur du pilotage de la faisabilité du projet mais également du pilotage de l'effectivité des ambitions territoriales, des principes directeurs d'aménagement montpelliérains et du concept du projet. La construction de ce dispositif prend place une fois les lignes directrices du concept établies ; elle est simultanée à la programmation ludique et commerciale ; elle est indissociable de la situation de projet ; elle conditionne la poursuite du projet et le respect du concept et des finalités politiques ; elle est subordonnée à la capacité de la SERM à construire un tel partenariat. De ce point de vue, tout conduit à penser

que cette capacité est à rechercher dans la situation territoriale locale et, plus précisément, dans la conjonction entre :

- d'un côté, différents traits de l'action publique locale et du dispositif courant d'action publique : la stabilité du partenariat avec les établissements publics CDC et CELR ; le succès des projets déjà entrepris par la SERM ; sa reconnaissance comme une structure professionnelle et compétente ; l'évaluation, par les dirigeants politiques, d'une probabilité raisonnable d'obtenir la CDEC ; le volontarisme légendaire de G. Frêche et son leardership territorial ;
- et, de l'autre côté, les attributs du site d'implantation, la croissance démographique et économique ainsi que l'argument du chiffre d'affaire prévisionnel et donc de la perspective de bénéfices solides dans un contexte où Odysseum constitue un des très rares grands centres commerciaux potentiels à l'échelle nationale.

## Conclusion

Avec ce dernier chapitre consacré au cas montpelliérain, on voit que l'on rencontre un projet dont l'élaboration amont porte simultanément sur :

- la conception d'un concept, d'un programme, d'une forme urbaine et architecturale ;
- les conditions de la coproduction du projet, celle-ci prenant un caractère incertain alors même qu'elle subordonne le passage à l'acte ;
- les conditions de l'effectivité du concept et, plus largement, les conditions de l'effectivité des principes directeurs d'aménagement locaux mis en danger par la situation même de coproduction ;
- la capacité à concevoir et piloter le projet dans une situation où l'essentiel des enjeux du pilotage émergent chemin faisant et dans une situation de rupture avec les modes de production habituels, les pratiques sectorielles dominantes et les connaissances standardisées. En effet, on est ici dans un cas de figure où les compétences pour concevoir et piloter le projet ne sont ni préalablement acquises ni facilement disponibles sur le marché de l'expertise ni structurées par une visibilité préalable de l'itinéraire qui va des intentions aux réalisations. La construction d'une capacité à concevoir et piloter le projet est consubstantielle de l'élaboration et représente une dimension phare du processus développé. Fondamentalement, elle procède à la fois par acquisition et production de connaissances et par la détermination du dispositif d'organisation.

Ces constats amènent à dégager cinq groupes d'enseignements sur les modes d'action et la logique qui président au processus d'élaboration.

1. Premier groupe d'enseignements, on remarque que la capacité à concevoir et piloter le projet s'appuie sur une démarche d'acquisition et de production de connaissances. D'abord autour d'un savoir théorique et consultation de bases de données scientifiques tout particulièrement mobilisées dans la formulation du concept. Ensuite, par acquisition et production de connaissances selon un mode opératoire éminemment empirique et pragmatique.
  - Empirique parce que les savoirs sont acquis en faisant le « tour du monde », par multiplication d'explorations *de visu* de l'existant, de recueils d'expériences éprouvées

par d'autres, d'observations *in situ*. Ce faisant il y a accumulation, pas à pas, cas par cas, visite après visite, d'un savoir empirique hétérogène et construction progressive d'une banque données. Elle porte à la fois sur les équipements, leurs usages et leurs conditions de fonctionnement en termes d'investissement et d'exploitation.

- Cependant, les savoirs ainsi acquis ne sont pas traités comme des savoirs absolus ou infalsifiables et, si transfert d'expériences il y a, il n'est pas mécanique et ne fonctionne pas sur le mode de la reproduction à l'identique. D'une part, les expériences rencontrées et analysées sont avant tout mobilisées pour stimuler des idées, mettre à jour des problèmes, caractériser des conditions de réussite (de viabilité et de pérennité), formuler des hypothèses. D'autre part, loin d'être simplement transposées, elles sont au contraire soumises à des épreuves de confrontation et de validation en regard de trois dimensions récurrentes : leur cohérence avec le parti pris d'aménagement ; leur pertinence en regard du contexte territorial ; leur faisabilité opérationnelle (i.e. la possibilité de trouver un opérateur en mesure d'investir et d'exploiter l'activité).
- Cela signifie également : 1/ que les compétences nécessaires pour concevoir et piloter le projet se construisent avec l'augmentation de la connaissance sur le projet ; 2/ qu'il y a construction *ad hoc* et « sur mesure » d'une banque de données ; 3/ que la manière de construire cette banque de données (ou cet espace des savoirs) a une vocation opérationnelle.
- C'est en ce sens que l'on peut parler d'un mode opératoire pragmatique et pas seulement empirique : l'augmentation de la connaissance sur le projet et la construction des compétences sont fondamentalement tournées vers le passage à l'acte.

2. Deuxième groupe d'enseignements, la capacité à concevoir et piloter le projet passe également par la détermination d'un dispositif d'action sur mesure. On peut en souligner plusieurs caractéristiques.

- Il définit des modalités organisationnelles qui visent à réunir les conditions financières de la conception amont et à anticiper les modes de production et, partiellement, les modes d'exploitation du projet.
- Ces modalités organisationnelles reviennent également à tracer un itinéraire de concrétisation dans une situation de rupture avec les modes de production habituels.
- Elles sont pensées pour constituer un outil majeur du pilotage du projet, tout particulièrement pour construire un dispositif de vigilance sur les risques de

détournement et augmenter, dans une situation de coproduction avec des opérateurs privés, la maîtrise publique de l'élaboration, de la production et de l'exploitation.

- Elles sont également pensées non pour structurer des dispositifs de coordination et éviter les remises en cause tardives dans un processus au déroulement irréversible mais pour produire de l'irréversibilité dans le déroulement et les orientations du projet.
- La capacité comme la manière de construire ce dispositif *ad hoc* sont inséparables du dispositif courant d'action publique.
- Ce dispositif d'action a enfin pour particularité de faire de l'opérateur public (la SERM) la direction explicite du projet en phase amont et un acteur de l'aval.

3. En ce qui concerne la direction de projet, plusieurs types de constats peuvent être établis.

- La position de direction de projet est constituée pour cumuler les « mandats » – concepteur, commercialisateur, conducteur d'opération, aménageur – et pour centraliser l'élaboration.
- La centralisation de l'élaboration dans les mains de la direction de projet est une caractéristique clé du processus d'élaboration et des modes de pilotage du projet.
- La direction de projet intervient en tant que garant du concept, dépositaire des projets territoriaux locaux, représentant de la connaissance territoriale et délégataire des intentions politiques auprès des opérateurs privés.
- Elle concentre les tâches de définition des problèmes, d'augmentation de la connaissance, d'exploration des paramètres de la détermination des choix, de gestion des risques.
- Cela signifie également que la direction de projet est en charge de gérer la convergence entre le pôle de la faisabilité, le pôle de l'effectivité et le pôle de la construction d'une capacité à concevoir et piloter le projet.
- Elle est également responsable de l'élaboration des compromis dans la détermination des choix. Ces compromis suivent une logique d'optimisation entre, d'un côté, le pôle des conditions du passage à l'acte et, de l'autre côté, le pôle de l'effectivité des partis pris d'aménagement. Ce faisant, la direction de projet organise la confrontation entre la territorialisation des choix et la standardisation des paramètres de conception.
- Le caractère centralisé de l'élaboration est renforcé par la place secondaire des prestations d'expertise. Elles interviennent essentiellement soit au stade de la validation – et non de la génération – d'hypothèse, soit dans des cas de figure standardisés, soit dans la perspective, minoritaire, de risques bien ciblés à propos desquels il est possible d'établir un cahier des charges opérationnel et de recourir à des ressources connues et disponibles (dans le cas de la CDEC par exemple).

- La direction de projet développe également une activité « d'intéressement » et procède en cherchant à structurer voire à transformer la situation de projet. Cette démarche d'intéressement passe particulièrement par l'organisation d'interactions avec les opérateurs aval.
4. Ce dernier point amène au quatrième groupe d'enseignements que l'on peut retenir : le caractère centralisé du processus d'élaboration cohabite avec un bouleversement des frontières amont/aval et une forme d'élaboration collective.
- D'une part, l'interaction entre l'espace des choix et l'espace des savoirs procède d'un bouleversement des frontières entre amont et aval. Ce bouleversement est opéré de différentes manières :
    - o par le développement d'une compétence sur les usages, les conditions d'investissement et les critères d'exploitation et de rentabilité des équipements. Ces questions orientent l'acquisition des connaissances et sont intégrées dans les critères de détermination des choix ;
    - o par l'exploration interactive des options et des opérateurs, cette exploration allant jusqu'à chercher à structurer l'offre proposée par le marché ;
    - o par une anticipation du fonctionnement du complexe.
  - D'autre part, la manière dont l'intégration amont/aval est opérée montre qu'elle ne va pas sans l'organisation d'interactions avec les opérateurs ludiques et enseignes commerciales potentiels à partir desquelles sont explorés et évalués les choix possibles. Par conséquent, il y a une forme d'élaboration collective mais enseignée par enseigne, opérateur ludique par opérateur ludique, type d'activité par type d'activité.

En dernière analyse, cela signifie que le processus d'élaboration fait cohabiter d'un côté, un comité restreint de concepteurs responsables du projet – la direction de projet – et, de l'autre côté, et au cas par cas, une forme d'élaboration collective. La détermination des choix est ainsi pilotée non en organisant une coopération avec un client final unique (schéma classique) mais avec une pluralité de clients intermédiaires. On rajoutera que la nature même du projet (indépendance technique ou « divisibilité de l'objet » final) autorise ce mode de conception et de pilotage.

5. Enfin, reste la place centrale du pilotage politique. Le pouvoir politique intervient de plusieurs manières décisives :

- C'est un acteur majeur dans la structuration du processus d'élaboration, tout particulièrement en jouant un rôle clé dans la structuration de l'espace des choix :
  - o il fixe les bornes temporelles et donc le temps alloué à la conception ;
  - o il ordonne la maîtrise publique des choix d'aménagement et, à ce titre, valide le choix de retarder le transfert du projet vers les investisseurs privés et donc signe la rupture avec les pratiques du secteur ;
  - o il délimite les marges d'action et l'espace des choix soit en fonction de l'analyse des risques politiques, soit en fonction de la politique d'aménagement et d'urbanisme, soit en fonction des moyens qu'il évalue être en mesure d'attribuer au projet ;
  - o il mobilise ses ressources d'allocation et d'autorité pour prendre des décisions d'équipements publics qui participent à la génération d'un modèle alternatif ; produisent une irréversibilité sur les orientations innovantes mais controversées du projet ; représentent les premières concrétisations d'un projet hypothéqué par les oppositions et méfiances qu'il génère.
- Ce dernier point signale également que le pilotage politique du projet ne joue pas seulement sur la structuration de l'espace des choix mais intervient également en agissant sur la situation même d'élaboration. Dans le même ordre d'idées on peut également relever que le pouvoir politique :
  - o joue un rôle clé dans la réduction des risques d'infaisabilité réglementaire. Il s'appuie alors sur sa position de leadership territorial : elle lui fournit les ressources nécessaires pour structurer les rapports de force locaux en faveur du projet ;
  - o cette position de leadership intervient également, de manière plus indirecte, comme un gage de fiabilité auprès des opérateurs privés et constitue alors une ressource de la faisabilité du projet.
- d'un déficit théorique et méthodologique.

***CHAPITRE 11 : DE L'INDETERMINATION DES PROCESSUS  
D'ELABORATION A LA FORMALISATION DE L'ACTIVITE DE PROJET***

---





## Introduction

Le principe d'une élaboration collective des actions à entreprendre est largement considéré, dans la recherche comme dans l'action, comme une réponse à la mutation des enjeux et des conditions de production de la ville. C'est une des idées clé contenue dans le succès du modèle du projet urbain comme nouveau modèle d'action et son mot d'ordre de coproduction. Plus précisément encore, avec la redéfinition du processus de production de la ville, l'activité d'élaboration devient essentielle alors que les pratiques traditionnelles liées à la formulation des choix puisent dans un catalogue prédéfini de problèmes et de besoins et dans un répertoire codifié et standardisé de solutions. Par ailleurs, en plaçant l'activité d'élaboration sur le devant de la scène, la redéfinition du système de production de la ville s'accompagne de préoccupations nouvelles sur le pilotage des projets. Constatant la faible connaissance de l'activité d'élaboration, i.e. de l'activité de projet en phase d'élaboration deux « monographies » ont été consacrées à la production d'une connaissance empirique dans le cas de projets d'aménagement urbain. L'examen s'est plus particulièrement focalisé sur les composantes de l'élaboration, les modes d'organisation de cette activité et les pratiques relatives à la conception du projet (i.e. à la définition des choix de transformation de l'espace et celle des modes de production du projet). Après avoir décrit le processus développé dans ces projets, l'objectif de ce chapitre est de procéder à l'analyse transversale des études de cas et d'apporter des éléments de réponse et de réflexion à ces questionnements sur l'activité d'élaboration et à ces préoccupations sur leur pilotage.

Ce dernier chapitre, conclusif, formalise donc les résultats du travail conduit. Partant du constat le plus immédiatement manifeste, celui de différences considérables entre les deux projets étudiés, il vise à proposer des réponses aux interrogations ainsi suscitées. Les contrastes sont en effet nombreux. Pour rappel, on relève par exemple que là où, à Strasbourg, l'essentiel de l'activité consiste à concevoir un artefact urbain, l'élaboration d'Odysseum porte simultanément sur la conception d'un concept, d'un artefact, d'un dispositif de conception et de production. De la même façon, alors que l'élaboration de la ligne B réunit des dizaines de participants coordonnés selon une méthodologie concourante, celle d'Odysseum se déroule dans un cadre beaucoup plus restreint et centralisé. Autre trait notable, si l'enjeu structurant du pilotage de la ligne B est de construire la ligne dans le respect des délais et des coûts impartis, c'est la faisabilité même d'Odysseum qui est questionnée. Comment expliquer ces écarts qui portent

aussi bien sur les enjeux du pilotage, les configurations d'acteurs, les modes de conception, les composantes mêmes de l'activité d'élaboration ?

C'est ici qu'intervient le premier apport de ce travail. Avec la notion de « situation de projet », il propose d'expliquer les pratiques en regard de la situation dans laquelle elles se déploient. Le premier temps de cette conclusion commence donc par affirmer l'indétermination des processus d'élaboration et par modéliser l'activité d'élaboration au travers de la catégorie centrale de « situation de projet ». Il explicite comment cette notion est formalisée, puis développe les cinq dimensions qui la caractérisent et déterminent les pratiques.

Dans un second temps, s'appuyant sur les modes d'organisation de l'élaboration et les modes de conception, on procèdera à la formalisation du pilotage du projet. En cherchant à dépasser la diversité empirique, on s'intéressera plus particulièrement aux logiques d'action qui sous-tendent les modes de pilotage, à la direction de projet et au pilotage politique du projet.

Pour finir, un épilogue mobilise l'examen empirique des pratiques et les résultats mis en évidence avec la situation de projet et le pilotage du projet pour ébaucher quelques pistes de réflexion relatives au projet urbain et à la thématique de la coproduction de la ville. On pourra notamment contribuer aux questionnements méthodologiques qui entourent la question du projet urbain, aux interrogations sur la phase amont des projets ainsi qu'à deux des thèmes clés qui traversent les préoccupations actuelles : la question de l'innovation urbaine et celle de la redéfinition des rapports entre les acteurs amont/aval du processus de production de la ville.

## **A. DES INTENTIONS AUX REALISATIONS : VERS UNE MODELISATION DE L'ACTIVITE D'ELABORATION**

### **1 - De l'indétermination du processus d'élaboration à la formalisation des situations de projet**

Le premier enseignement que les études de cas mettent en évidence porte sur le caractère indéterminé du processus d'élaboration des projets d'aménagement urbain. Une des raisons les plus manifestes de cette indétermination vient de l'importance des variables exogènes. Le processus d'élaboration de la ligne B n'est, par exemple, indépendant ni du contexte général des transports en commun en site propre en France, ni des réactions riveraines tout du long du tracé, ni des caractéristiques variables de la morphologie urbaine. De la même façon, à Montpellier, l'élaboration d'Odysseum ne se comprend pas sans en référer à l'attitude des commerçants locaux ou à la perception dominante de la mixité commerces/loisirs auprès des investisseurs ou encore aux évolutions, en cours de projet, du marché des équipements ludiques. Ainsi, si l'on admet avec R. Boudon (1991) qu'un processus est déterminé à condition d'être strictement endogène, alors cette condition ne s'observe ni dans le cas strasbourgeois, ni dans le cas montpelliérain. Elle autorise à affirmer, sur la base de cette seule dimension et au-delà de ces seuls cas, le caractère indéterminé du processus d'élaboration des projets d'aménagement urbain et donc l'imprévisibilité de leur déroulement et de leur issue. A cette indétermination fait écho la complexité des processus observés. Cependant, reconnaître et affirmer l'indétermination et la complexité de ces processus ne signifie pas pour autant impossibilité à dépasser la singularité et la dynamique propres à chaque cas.

Dans cette perspective, l'analyse d'Odysseum et de la ligne B du tramway strasbourgeois invite à formuler l'hypothèse selon laquelle le processus d'élaboration est structuré par la situation dans laquelle se déploie l'action et que l'on appellera « situation de projet ». On retrouve ici la notion de situation de projet initialement introduite comme une entrée méthodologique, une piste à suivre pour conduire l'exploration des cas. Elle accède, *in fine*, au statut de catégorie centrale dans la compréhension des processus d'élaboration. Et, alors qu'elle n'était encore que très abstraite, il est possible à l'issue de l'examen empirique des pratiques d'en déclinier quelques caractéristiques déterminantes. Mais avant de procéder à cette caractérisation, il faut d'abord préciser davantage ce qui est entendu par « situation de projet » et rendre compte de la manière dont est opérée la formalisation.

- Tout d'abord, la formalisation de la situation de projet doit se comprendre comme la construction d'un cadre conceptuel qui fournit une grille d'intelligibilité applicable à des cas variés mais qui ne s'applique, en tant que telle, à aucune situation réelle. Il ne s'agit donc pas d'une modélisation générale et normative qui prétendrait à l'exhaustivité des variables et dont on pourrait tirer des prédictions mais d'une grille de questionnement et d'analyse. Elle réduit certes la complexité et la richesse empiriques, mais les propositions qu'elle énonce doivent être considérées comme des dimensions à observer pour comprendre l'activité de projet et la diversité empirique des pratiques.
- Ensuite, la notion de situation de projet doit être comprise comme une notion intermédiaire. On s'inspire ici des réflexions de J. Girin (1990) sur la notion de « situation de gestion », dont le projet est un cas de figure. Dire que la notion de situation de projet est une notion intermédiaire signifie :
  1. qu'elle retient et combine des niveaux d'analyse macroscopiques (le contexte général des TCSP en France, par exemple) et microscopiques (les caractéristiques du site d'implantation du projet, par exemple) ;
  2. qu'elle « se situe également entre une perspective de détermination par des 'lois générales', et une perspective où l'on accorderait la place prépondérante à l'idée de libre arbitre des acteurs » (Girin, 1990, p. 148). En ce sens, la notion de situation de projet aborde le tracé final de la ligne B aussi bien par des énoncés du type « le tramway passe là où le gabarit de la voie est supérieur à 2 mètres » et des énoncés du type « le tracé de la ligne B est le résultat de la volonté du maire » ;
  3. troisièmement, et c'est là une dimension clé, « il est impossible de dire à l'avance quels éléments ou catégories d'éléments [de la situation] vont jouer, en fin de compte, le rôle le plus important [...] elle ne postule aucune prééminence d'un ordre de faits sur un autre » (ibid.). Cela signifie que s'il est possible de mettre à jour différentes caractéristiques de la situation de projet, elles ne peuvent pas être hiérarchisées et encore moins de manière absolue et *ex ante*. Au contraire leur pondération varie et leurs combinaisons prennent des formes variées et variables. Cela rejoint en tous points l'analyse du tronçon Nord de la ligne B ou de la génération du concept d'Odyseum qui démontre la vanité à y rechercher tout enchaînement rigoureusement causal. L'exemple du tronçon Nord est à cet égard tout à fait significatif. D'une part, il résulte tout à la fois de contraintes morphologiques, de la prise en compte des réactions des riverains, des préférences politiques pour une option de tracé, de l'activité des concepteurs qui vont mettre à jour de nouveaux critères... sans que le chercheur, pas plus que l'acteur, ne soient en mesure de poser la supériorité d'un de ces paramètres sur les autres. D'autre part, et toujours dans le cas du tronçon Nord, la combinaison de ces

paramètres et leur hiérarchisation, loin d'être stables et données une fois pour toutes, sont redéfinies au gré des espaces à traverser.

- Il faut enfin préciser comment est opérée la caractérisation de la situation de projet.
1. Elle est indissociable des orientations problématiques et méthodologiques qui ont guidé l'investigation empirique. Il importe alors de rappeler que la notion de situation de projet désigne la situation dans laquelle il s'agit de faire advenir et définir quelque chose qui n'existe pas encore, donc la situation dans laquelle les acteurs en charge de la conception et de la concrétisation du projet déploient leurs actions.
  2. Elle retient des dimensions que l'analyse des cas fait ressortir comme des caractéristiques qui structurent les pratiques voire les discriminent.
  3. Ces caractéristiques prennent sens en regard de la relation intentions/passage à l'acte. En effet, si l'enjeu du passage à l'acte joue un rôle moteur dans le processus d'élaboration, la manière dont celui-ci est conduit renvoie à la structure des conditions de la formulation des intentions et des choix et à la structure des conditions de la faisabilité du projet. Ce sont précisément ces conditions que la notion de situation de projet cherche à cerner.
  4. Enfin, les caractéristiques de la situation de projet sont mises à jour par confrontation. D'une part, cette confrontation est double : elle s'appuie sur la comparaison des pratiques entre les deux projets mais également à l'intérieur d'un même projet. D'autre part, de cette comparaison, elle retient aussi bien les divergences que les similitudes. Enfin, elle ne procède pas en prédéfinissant des critères figés à partir desquels comparer les pratiques mais confronte les pratiques pour mettre à jour des caractéristiques qui structurent et rendent compréhensibles le processus d'élaboration. Sachant par ailleurs que, dans le processus d'élaboration, l'investigation accorde une attention privilégiée aux modes de formulation des choix d'aménagement (conception) et d'organisation de l'activité d'élaboration.

En définitive, à défaut de pouvoir modéliser directement les processus d'élaboration, la notion de situation de projet devient un opérateur de la modélisation de l'activité de projet. Au vu des études de cas, cinq caractéristiques clés peuvent être mises en évidence :

- la connaissance préalable ou non de l'itinéraire de concrétisation,
- la structure des risques,
- l'artefact urbain,
- la situation de conception,
- la situation de production.

## **2 - Connaissance vs découverte de l'itinéraire de concrétisation**

La question de la visibilité de l'itinéraire de concrétisation, i.e. du chemin par lequel aller de la formulation des choix à la réalisation du projet, est importante dès lors que l'on admet, à la suite des deux cas analysés, que le passage des intentions aux réalisations loin d'aller de soi rencontre au contraire bien des problèmes que les acteurs ont à résoudre. De ce point de vue, l'activité d'élaboration peut se déployer dans deux situations opposées : soit les acteurs disposent, d'emblée de jeu, d'une visibilité de l'itinéraire de concrétisation et donc d'une connaissance préalable du processus qui conduit des intentions aux réalisations, soit ils le découvrent et le construisent chemin faisant.

- La ligne B permet de relever plusieurs éléments qui concourent à forger cette visibilité du processus d'élaboration :
  - une connaissance des moyens humains et financiers alloués au projet ;
  - une connaissance du déploiement temporel que doit suivre le projet ;
  - un concept stabilisé, un artefact urbain connu que l'on sait décomposer en sous-ensembles et entre lesquels on sait affecter les expertises et distribuer les responsabilités ;
  - une identification des risques à anticiper et mettre sous contrôle ;
  - une connaissance du processus de conception et de production, de leurs acteurs et du dispositif formel qui organise leur intervention et leur coordination ;
  - une connaissance du temps alloué au projet et de l'ordonnancement des tâches selon un calendrier préétabli ;
  - une connaissance des registres d'action qui doivent guider l'élaboration (embellissement des espaces publics ; restructuration urbaine ; respect des coûts et des délais ; performance de l'infrastructure technique...).

Avec ces différents éléments de connaissance, l'activité d'élaboration est engagée dans un cadre prédéfini et sur un terrain balisé. Inversement, au lancement d'Odysseum, les acteurs en charge du projet démarrent l'élaboration avec un capital initial de connaissance très pauvre tandis que l'itinéraire de concrétisation est beaucoup plus flou voire inconnu.

- Cette caractéristique a une conséquence importante sur l'activité d'élaboration. Soit elle place les acteurs dans une situation dans laquelle il est possible de reproduire ou d'adapter un itinéraire connu, d'anticiper les problèmes de conception et les conditions du passage à

l'acte. Soit elle contraint les acteurs à construire un itinéraire *ad hoc* depuis la formulation des choix jusqu'à la production de l'artefact. Le cas d'Odysseum donne une idée des implications de cette situation sur les composantes de l'activité d'élaboration qu'il s'agit alors de mettre en œuvre :

- concevoir un concept ;
  - concevoir l'artefact urbain (programme et options urbanistiques et architecturales) ;
  - établir un calendrier et un ordonnancement des tâches ;
  - élaborer un dispositif de conception ;
  - élaborer un dispositif de production ;
  - définir les moyens du projet ;
  - mettre au point les méthodes et les critères de formulation des choix (de conception) ;
  - identifier et recruter les acteurs de la conception, de la production et de l'exploitation ;
  - identifier les risques à mettre sous contrôle et les moyens de les contrôler.
- Pour terminer, il faut préciser que la distinction entre ces deux cas de figure radicalise les situations concrètes : d'abord, même si un projet relève de manière dominante de l'une ou l'autre de ces situations, aucun projet ne correspond strictement ni à l'une ni à l'autre ; ensuite, la connaissance préalable de l'itinéraire de concrétisation ne signifie pas pour autant maîtrise du processus d'élaboration. Il ressort ainsi nettement de l'analyse que le caractère fortement balisé de l'élaboration de la ligne B n'empêche pas l'apparition de surprises et de situations de blocage en cours de route.

### **3 - La structure des risques**

La deuxième dimension qui caractérise la situation dans laquelle le processus d'élaboration se déroule concerne les risques qui pèsent sur le passage des intentions aux réalisations.

- Cette dimension de la situation de projet est importante parce que la mise sous contrôle des risques constitue une dimension clé du processus d'élaboration :
- ils structurent les enjeux du pilotage ;
  - ils contribuent à déterminer les modes d'organisation du projet ;
  - ils pèsent sur l'activité de conception et les choix relatifs à l'artefact ;
  - ils contribuent à désigner la connaissance à acquérir.



- Au vu des études de cas il est possible de regrouper les risques à prendre en charge en trois grandes catégories :
- *Les risques qui pèsent sur la faisabilité du projet*, i.e. les risques de non concrétisation du projet. On peut alors distinguer deux grands types de situations. Soit les acteurs évoluent dans une situation où les risques d'infaisabilité sont jugés faibles, comme dans le cas de la ligne B ; soit, au contraire, une situation dans laquelle la possibilité que le projet « ne sorte pas de terre » est grande, comme pour Odysseum. Cela modifie radicalement les enjeux du pilotage. Dans le premier cas, l'essentiel est de produire le projet dans le cadre des prescriptions arrêtées ; dans le second cas, la conduite du projet est inséparable d'une réflexion permanente sur les moyens de rendre le projet faisable.
  - *Les risques qui pèsent sur l'effectivité des intentions assignées au projet*. Avec ce groupe de risques le problème n'est pas de savoir ce qui pourrait empêcher le projet de voir le jour mais de faire en sorte qu'il prenne forme dans le respect des objectifs fixés. Deux grands types d'objectifs sont alors repérables. Ceux qui renvoient à des prescriptions strictement relatives au projet, par exemple en termes de coûts et de délais ou en termes de performances de l'infrastructure dans le cas de la ligne B. Ceux que l'on peut appeler des « intentions territoriales » et qui réfèrent aux projets de territoire définis *ex ante* : objectifs d'attractivité supra-régionale, de rupture avec les formes périurbaines ou encore de mixité sociale et fonctionnelle pour Odysseum ; objectifs de revalorisation des centralités périphériques, de « couture urbaine » ou encore requalification des espaces publics pour la ligne B. Les risques à contrôler mettent alors en jeu l'articulation entre les projets de territoire et le projet singulier d'aménagement.
  - *Les risques liés aux enjeux électoraux*. A la différence des deux premiers groupes de risques, il ne s'agit pas tant ici de risques qui pèsent sur le passage des intentions aux réalisations mais des risques que le projet fait peser sur les enjeux électoraux. Ils sont, au même titre que les autres, à prendre en charge dans l'activité d'élaboration. La direction de projet de la ligne B parle ainsi de « *décisions politiquement prenables* » pour contribuer à qualifier le processus de formulation des choix tandis que celle d'Odysseum rappelle que, pour le dimensionnement du volet commercial du projet qui suscite l'opposition des commerçants locaux, « il fallait savoir jusqu'où les élus étaient prêts à aller avant de prescrire un cahier des charges ».

- La contingence de la structure des risques constitue une autre caractéristique de cette dimension. Elle rend inutile de recenser les types de risques encourus dans chacun des projets étudiés. Si l'on admet l'indétermination du processus d'élaboration, cela n'aurait en effet qu'un intérêt mineur et pourrait donner l'illusion d'une possible catégorisation exhaustive des risques que tous les projets auraient à mettre sous contrôle. Or, tout indique que les risques ne sont pas des données absolues qui auraient toujours la même forme, la même intensité et le même niveau d'acceptabilité. Par ailleurs, ils peuvent d'emblée être connus ou émerger en cours d'action, y compris dans un même projet ; ils varient d'un projet à l'autre, voire évoluent chemin faisant ; leur qualification prend sens au regard de l'ensemble de la situation de projet.

A titre d'exemple, dans les deux projets étudiés, les autorisations réglementaires constituent une condition *sine qua non* du passage à l'acte. Mais, alors qu'elles génèrent des risques majeurs d'infaisabilité à Montpellier, elles sont, à Strasbourg, essentiellement catégorisées comme une source de risques sur les délais de réalisation de la ligne B et donc sur l'effectivité des intentions et non sur la faisabilité de la ligne. Dans le même ordre d'idées, la mise sous contrôle de ce risque réglementaire varie considérablement d'un projet à l'autre. Elle passe, à Strasbourg, par l'organisation d'un dispositif de concertation publique qui vise à évaluer les réactions des riverains face aux choix d'aménagement définis (choix de tracé, de positionnement des stations, de piétonisation...) et à réduire l'imprévisibilité de leur comportement au moment de l'enquête publique. A Montpellier, c'est la mise en action du leadership du maire et la conduite de négociations exogènes au projet qui autorisent la levée de ce risque.

- Hormis cette contingence, une autre dimension importante de la structure des risques concerne le caractère plus ou moins précis de ces risques. Trois catégories de générateurs de risques aux conséquences différentes pour l'activité d'élaboration sont ainsi repérables :
  - *Les générateurs de risques dont les contours sont bien délimités.* C'est par exemple, avec Odysseum, le cas de la Commission Départementale d'Équipement Commercial (CDEC). Non seulement elle est d'emblée de jeu connue pour constituer un risque majeur d'infaisabilité mais surtout elle fait l'objet d'une caractérisation assez précise : la procédure fournit suffisamment de balises pour structurer les attendus du dossier à remettre ; des apprentissages capitalisés permettent d'anticiper les arguments à faire valoir ; les connaissances à mobiliser sont ciblées et disponibles ; des spécialistes des procédures d'urbanisme commercial existent. Dans ce cas de figure, l'élaboration s'inscrit dans une situation où le recours à l'expertise peut s'opérer et s'appuyer sur un

cahier des charges précis, d'enjeux clairement établis et de moyens connus et disponibles.

- *Les générateurs de risques moins bien délimités mais que l'on sait anticiper.* C'est par exemple, avec la ligne B, le cas de la gestion des interfaces techniques. On a vu que la conception de la ligne passe par l'intégration de différents registres d'action préalablement arrêtés (performance de l'infrastructure, restructuration urbaine, requalification des espaces publics, réorganisation des déplacements et gestion de la circulation...) qui entretiennent une forte relation d'interdépendance et peuvent se révéler très conflictuels. Cette double caractéristique génère des risques tant sur la qualité des spécifications techniques que sur les coûts et les délais du projet. On est ici en face d'une situation où, certes, il n'existe pas de catalogue prédéfini de l'ensemble des problèmes à résoudre et de leurs solutions mais une situation dans laquelle on sait que ces problèmes se présenteront comme on en connaît les acteurs, les mécanismes et quelques modes au moins de mise sous contrôle.
- *Les générateurs de risques à propos desquels il faut acquérir une connaissance et construire les moyens de les contrôler.* C'est typiquement le cas des opérateurs privés à impliquer dans la production d'Odysseum et qui sont générateurs de risques majeurs tant sur la faisabilité du projet que sur l'effectivité des intentions territoriales. L'incompatibilité entre leurs critères de performance et les intentions territoriales assignées au projet est découverte en cours de route. Elle pose le problème de comprendre leurs logiques d'action (en l'occurrence leurs critères d'investissement) et de chercher les moyens d'obtenir leur participation, condition *sine qua non* de la réalisation du projet, tout en contrôlant les risques de dérives que cette coproduction incontournable fait peser sur le projet.

#### **4 - L'artefact urbain**

Une autre caractéristique de la situation de projet est liée à l'artefact urbain à concevoir et faire advenir. Trois dimensions non neutralisables pour l'activité de projet retiennent l'attention : la dimension réglementaire ; la dimension « symbolique » ou représentations dominantes ; la dimension technique.

- Pour prendre un caractère banal, le cadre législatif du projet n'en constitue pas moins une donnée discriminante de la situation de projet. Elle contribue :
  - à spécifier le champ des protagonistes à impliquer,
  - à déterminer les modes de financement de la conception et de la construction,
  - à préciser la nature des tâches à conduire et des choix à arrêter pour l'autorisation du projet même si elle ne dit rien (ou en dit peu) sur le processus d'élaboration,
  - à structurer le calendrier du processus d'élaboration,
  - à structurer les risques sur la faisabilité du projet.
  
- L'artefact urbain constitue encore un élément qui distingue les situations de projet en raison des représentations dominantes auxquelles il est associé. Se lancer, à la fin des années 1990, en France, dans un projet de tramway c'est inscrire l'élaboration dans un contexte où les questions de déplacements, de mobilité, de réduction des nuisances liées à la voiture individuelle... accèdent au premier rang des problèmes urbains et des enjeux des politiques d'urbanisme locales et nationales. Les projets de tramway sont ainsi accrédités d'un *a priori* positif qui contribue par exemple, dans le cas de la ligne B, à minimiser les risques d'infaisabilité réglementaire. Inversement, vouloir faire advenir, à la fin des années 1990, en France, un projet d'urbanisme commercial et de loisirs urbains, c'est s'engager dans un challenge qui se heurte à la fois aux freins législatifs, à la méfiance et la résistance des opérateurs privés, aux échecs des expériences alors connues en Europe. Cela place l'élaboration dans une situation où la construction de la crédibilité du projet devient un enjeu clé.
  
- L'artefact urbain à concevoir et à construire contribue encore à caractériser la situation de projet parce qu'il place l'élaboration dans une situation où la gestion des interfaces techniques entre les composantes (ou sous-ensembles) de l'artefact peut occuper, ou non, une place prioritaire. Cette dimension est importante parce qu'elle met en jeu les modes de coordination entre concepteurs.

Ainsi, si l'on reprend l'histoire du tracé sur le tronçon Nord de la ligne B, on voit que la remise en cause du choix initialement arrêté tient dans la confrontation entre 1/ les caractéristiques fonctionnelles (commerces et brasseries industrielles en pied d'immeubles) et morphologiques (gabarit de la voie) du cadre spatial – 2/ l'insertion de l'infrastructure – 3/ la requalification des espaces – 4/ la gestion de la circulation et du stationnement. Cette confrontation fait émerger une incompatibilité technique entre ces différents registres d'action et met en évidence que les choix opérés sur un registre ont des incidences sur les marges d'action des autres. Par ailleurs, la circulation du tramway est inséparable de la réorganisation des déplacements tandis que les

aménagements de surface ne sont pas indépendants des travaux de réseaux (souterrains) et inversement... Enfin, il s'agit non seulement de faire tenir ensemble de multiples composantes techniques qui interagissent entre elles mais les conditions de mise en service de la ligne supposent de les faire tenir ensemble dans la même unité de temps, les rails comme les stations, les revêtements de surface comme le mobilier urbain, les lignes aériennes d'alimentation électrique comme le marquage au sol, la gestion du trafic automobile comme les terminus de la ligne... Cela signifie qu'avec la ligne de tramway on a affaire à un artefact urbain caractérisé par un haut degré d'interdépendance technique et d'intégration fonctionnelle et temporelle des paramètres de conception. Dans le cas d'Odysseum on rencontre au contraire une situation dans laquelle les différents composants de l'artefact peuvent être construits et mis en service indépendamment les uns des autres : la patinoire peut fonctionner même si le centre commercial est construit six mois plus tard ou jamais.

En dernière analyse, la question de la coordination entre concepteurs ne se pose pas du tout dans les mêmes termes : alors qu'à Montpellier les contraintes de coordination entre les représentants des différents composants de l'artefact sont marginales, elles appellent, à Strasbourg, des modes d'organisation qui privilégient l'intégration des concepteurs.

## **5 - La situation de conception**

Odysseum comme la ligne B mettent en évidence qu'une des difficultés du passage des intentions aux réalisations vient des problèmes de conception auxquels l'activité d'élaboration semble confrontée de manière irréductible. Là encore plusieurs dimensions peuvent être soulignées.

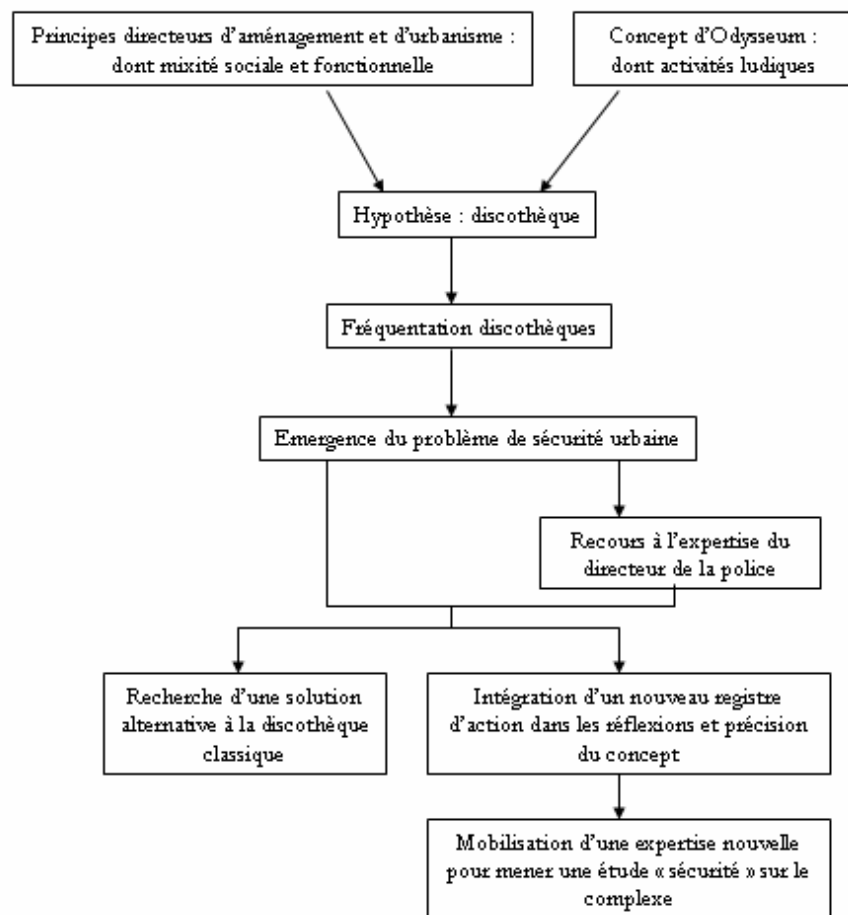
- Premièrement, si l'on admet avec A. Hatchuel et B. Weil (1999) que l'activité de conception se comprend comme un processus d'interaction entre l'espace des savoirs (des connaissances) et l'espace des choix et du concept/produit, alors l'espace des savoirs comme l'espace des choix et du concept prennent des configurations variées. Cela place l'activité d'élaboration dans deux grands types de situation qui rejoignent la distinction opérée par les auteurs entre un « régime de conception innovante » et un « régime de conception développement » ou, avec Odysseum, entre un « objet urbain inédit » et, avec la ligne B, « un dominant design ».

Dans le cas de la ligne B, l'activité d'élaboration se déploie dans une situation où le tramway est un concept établi et la ligne de tramway un objet technique connu adossé à des connaissances stabilisées. Cela est encore plus vrai si l'on considère l'expérience directe préalablement acquise avec la ligne A. Par ailleurs des expertises existent et sont facilement repérables tandis que les registres d'action qui doivent guider l'élaboration sont prédéfinis (restructuration urbaine, requalification des espaces, circulation et déplacements, coûts et délais...). Cela a des conséquences importantes pour l'activité d'élaboration : les acteurs disposent d'emblée d'une image de ce vers quoi le projet doit tendre ; il leur est possible de formaliser précocement les poches de savoirs à mobiliser et à articuler, d'ordonnancer l'activité dans le temps et de distribuer les tâches de conception ; ils sont en mesure d'établir des cahiers des charges sur la base de critères de conception arrêtés. Inversement, à Montpellier, l'injonction politique qui ordonne de concevoir et réaliser « quelque chose qui ne ressemble pas à une boîte à chaussures et des parkings » conjuguée à l'inexpérience de la SERM en matière d'urbanisme commercial place l'élaboration dans la situation même de construire l'espace des choix comme l'espace des savoirs.

Une autre conséquence importante de cette caractéristique concerne les modes d'organisation du projet. On peut en effet penser que la capacité à mettre en œuvre une élaboration collective et à l'organiser selon un modèle concourant i.e. en réunissant dès les premières heures les différentes expertises impliquées par le cycle de vie de l'artefact, est précisément subordonnée à une situation de « dominant design ».

- Deuxièmement, parmi les problèmes de conception, le caractère imprévisible et instable du cheminement de la conception constitue, tant à Montpellier qu'à Strasbourg, une caractéristique importante de la situation de conception.

Le schéma ci-dessous illustre cette spécificité à partir du cas de la programmation de la discothèque d'Odysseum : il montre comment l'itinéraire de conception peut être mis à jour en cours de route et comment l'espace des choix comme le champ de connaissances à mobiliser peuvent être définis et/ou redéfinis chemin faisant.



On pourrait penser que l'imprévisibilité et les retournements du cheminement de la conception sont avant tout corrélés à la situation de conception innovante qui singularise Odysseum. L'analyse de la ligne B montre qu'il n'en est rien. Elle signale au contraire que,

- même dans une situation où les registres d'action sont préétablis, l'espace des choix peut difficilement être appréhendé comme un espace fermé et prévisible ;

- même dans une situation de « dominant design », il n'existe pas de catalogue prédéfini de l'ensemble des problèmes à résoudre ;
- même dans une situation où l'artefact urbain est adossé à des savoirs stabilisés et où l'élaboration procède d'une conception collective et concourante, des lacunes cognitives peuvent se révéler en cours de route tandis que les études ne suffisent pas toujours à apporter des réponses claires et univoques aux problèmes rencontrés.

**Figure 19 : Exemples de problèmes de conception**

Ligne B	Odysseum
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incompatibilité entre les principes directeurs d'aménagement initialement arrêtés et leurs conditions techniques de mise en œuvre.</li> <li>- Déficit du savoir sur les tenants et/ou les aboutissants d'une solution (interdit l'argumentation objectivée en faveur d'une solution).</li> <li>- Conflits entre les paramètres techniques des différents registres d'action intégrés (sur la définition du problème et/ou de la solution).</li> <li>- Conflit entre une solution techniquement validée et la faisabilité socio-politique de cette solution.</li> <li>- Conflits d'intérêts entre décideurs politiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flou sur les orientations du projet.</li> <li>- Stérilité des méthodes de travail habituelles.</li> <li>- Absence de critères opérationnels pour la détermination des choix.</li> <li>- Savoirs formalisés en urbanisme commercial pauvres ou inadaptés au contexte territorial.</li> <li>- Pas de banques de données sur la mixité commerces/loisirs prêtes à l'emploi.</li> <li>- Impossibilité de prescrire un cahier des charges à des concepteurs.</li> <li>- Incompatibilité entre, d'un côté, les critères standardisés et dominants des opérateurs privés et, de l'autre côté, la vocation du projet.</li> <li>- Non reproductibilité des expériences connues sur le territoire local.</li> <li>- Difficultés à identifier et recruter des expertises.</li> </ul>

- Le troisième point relatif à la situation de conception concerne la temporalité du projet. Cette dimension est importante parce que le temps constitue un des déterminants clé du processus d'élaboration. La capacité à explorer des options nouvelles et à augmenter l'espace des savoirs est en effet fortement corrélée au temps alloué à la conception. En plaçant, ou non, les concepteurs dans une situation d'urgence et de compte à rebours, le temps assigné au projet structure l'interaction entre l'espace des choix et l'espace des savoirs et donc le processus d'élaboration.



- Enfin, et dans un registre très différent, la caractérisation de la situation de conception est également à rechercher dans les projets de territoire. On a pu voir en effet, au cours des « monographies », que ni Odysseum ni la ligne B n'étaient réductibles au temps et à l'espace du projet. Les études de cas conduisent ainsi à souligner que l'espace des choix et l'espace des savoirs ne sont pas seulement structurés par l'artefact urbain et par la situation de « dominant design » ou de « conception innovante » mais également par les projets de territoire qui « existent » indépendamment des projets singuliers d'aménagement. Qu'on les appelle projet de ville, Port Marianne, politique d'urbanisme et politique économique à Montpellier ou projet d'agglomération, politique des transports et projet de réseau à Strasbourg, ils contribuent à forger l'espace des savoirs comme l'espace des choix. L'espace des choix en indiquant par exemple les principes directeurs d'aménagement arrêtés avec les projets territoriaux de long terme et qui doivent guider l'élaboration ; l'espace des savoirs en faisant de la connaissance territoriale un déterminant de la formulation des choix.

## **6 - La situation de production**

La dernière dimension que les études de cas font ressortir comme une caractéristique structurante du processus d'élaboration concerne ce que l'on appellera la situation de production i.e. les données de la situation relatives aux conditions de la construction de l'artefact. Cela ramène sur le devant de la scène que le processus d'élaboration ne vise pas seulement à concevoir et prendre en charge des problèmes mais se préoccupe tout autant, sinon plus, de la question du faire advenir. Deux types de paramètres prennent alors une acuité particulière : ceux qui concernent les acteurs de la production et ceux qui relèvent de la situation territoriale.

Parmi les éléments qui distinguent la ligne B et Odysseum, on peut évoquer cette différence sur la perception des risques de dérives du projet. Alors que le risque de détournement des intentions politiques et des enjeux territoriaux du projet est prépondérant à Montpellier et structure les enjeux du pilotage, les modes d'organisation de la conception et le dispositif de production du projet, il n'apparaît guère comme une préoccupation prioritaire des acteurs strasbourgeois. Deux hypothèses complémentaires précisément relatives à la situation de production peuvent être avancées. A Strasbourg, en effet, on constate d'une part une unité de commandement entre les deux principaux producteurs de la ligne, la CUS, Communauté

Urbaine de Strasbourg et la CTS, Compagnie des Transports Strasbourgeois. Or, la CTS est une société d'économie mixte dont les marges d'action sont en partie au moins placées sous le contrôle de la collectivité locale qui en est l'actionnaire majoritaire tandis que son président n'est autre que le patron politique de la ligne B. D'autre part, il faut également ramener sur le devant de la scène le projet de réseau de tramway dont la conception, antérieure à la ligne B, prend notamment en charge la réduction des incompatibilités entre les enjeux territoriaux de la Communauté Urbaine et les critères d'investissement et d'exploitation du futur constructeur et exploitant. Situation radicalement différente à Montpellier où les opérateurs privés sont indépendants du pouvoir politique et où les logiques d'action publiques et privés sont fortement antagonistes alors même que le partenariat public-privé est une condition de la production du projet.

Outre la structure des acteurs de la construction et de l'exploitation du projet, dimension somme toute assez simple à mesurer, l'exemple qui vient d'être évoqué invite à faire de la situation territoriale un autre paramètre clé de la situation de production. Elle met en jeu des éléments tels que :

- comme dans l'exemple précédent, le dispositif courant d'action publique. Il ressort d'ailleurs avec autant d'importance à Montpellier où le partenariat institutionnel de long terme avec la Caisse des Dépôts (CDC) et la Caisse d'Epargne devient une ressource de premier ordre pour réduire les risques de détournements liés aux opérateurs privés et augmenter, simultanément, la faisabilité du projet et l'effectivité des intentions territoriales ;
- dans le cas de la ligne B, le projet de réseau élaboré entre les deux lignes de tramway qui construit un accord opérationnel préalable entre les principaux protagonistes de la ligne B sur ce que peut ou ne peut pas être la ligne à venir, en l'occurrence la ligne B ;
- la croissance économique et démographique de l'agglomération montpelliéraine ainsi que les attributs du site d'implantation qui fournissent des atouts considérables pour attirer les capitaux privés malgré leurs divergences avec les orientations ludiques du projet ;
- ou encore, toujours à Montpellier, la position de leadership du maire qui joue comme un gage de fiabilité auprès des opérateurs privés dans un contexte de contentieux et de risque d'infaisabilité réglementaire.

## **B. DES INTENTIONS AUX REALISATIONS : FORMALISATION DES MODES DE PILOTAGE DU PROJET**

### **1 - Le pilotage de l'activité d'élaboration : quelles logiques d'action ?**

L'objet n'est pas de dresser un tableau complet des dispositifs d'organisation, des mécanismes de conception, des instruments de coordination. Cela n'aurait pas grand intérêt, sauf à postuler l'existence d'un « one best way », à vouloir désigner des bonnes pratiques ou à neutraliser la contingence des processus d'élaboration. La formalisation opérée ne s'inscrit pas dans une optique normative mais analytique. Cela revient à s'appuyer sur la confrontation des études de cas pour mettre en évidence, derrière la diversité des dispositifs, instruments et pratiques relevés dans les « monographies », les logiques d'action qui sous-tendent le pilotage de l'activité de projet en phase d'élaboration.

Dans cette perspective, on peut commencer par dégager deux modalités distinctes et complémentaires dans la conduite du passage des intentions aux réalisations : le pilotage par l'organisation de l'élaboration ; le pilotage par la conception du projet.

#### ***Le pilotage par les modes d'organisation de l'élaboration***

Le premier constat concerne une diversité dans les dispositifs organisationnels. On peut en rappeler les principaux.

##### *Geodem (Montpellier)*

- organiser un partenariat financier de conception entre le représentant de la collectivité locale en charge du projet et les partenaires institutionnels traditionnels de la collectivité locale ;
- financer l'élaboration du projet dans une situation de rupture avec les modes de production habituels ;
- prendre en charge la conception du projet jusqu'aux autorisations qui figent l'essentiel des choix ;
- autoriser le représentant de la collectivité locale à se positionner en tant que direction explicite du projet ;
- intégrer le futur promoteur et, partiellement, les futurs investisseurs.

*Comité de pilotage politique (Strasbourg)*

- organiser une transversalité entre les décideurs politiques ;
- gérer la convergence entre projets de territoire et projet singulier d'aménagement ;
- construire une instance de décision et d'arbitrage dédiée au projet.

*Comité de pilotage technique (Strasbourg)*

- organiser une transversalité entre les métiers ;
- coordonner les acteurs de la conception, de la construction et de l'exploitation ;
- prendre en charge l'élaboration des compromis entre les paramètres techniques de l'artefact.

*Le contrat de concession ; le contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée de la construction ; le contrat de maîtrise d'œuvre (groupement d'ingénieries intégrées) (Strasbourg)*

- formaliser la prise en charge des interfaces techniques désignées pour être les plus névralgiques (i.e. connus pour être à la fois stratégiques pour le succès du projet et les plus conflictuels) ;
- distribuer la gestion de la convergence de l'élaboration ;
- partager les risques sur les coûts, les délais et les spécifications techniques.

D'une manière plus générale, et en schématisant quelque peu la richesse empirique, l'organisation de l'élaboration d'Odysseum procède en centralisant le pilotage dans les mains de la direction de projet et en introduisant une séquentialité dans le processus. Inversement, l'organisation de la ligne B procède d'une méthodologie concourante et d'une distribution du pilotage de l'élaboration. Cette différence prend sens en regard de la situation de projet. Il ne faut pas oublier, en effet, que la démarche initialement suivie à Montpellier passait par l'implication, dès les premières heures du projet, d'experts et opérateurs privés (ou acteurs de l'aval, promoteur, exploitant, enseignes). Les impasses alors rencontrées (incapacité à élaborer un cahier des charges, découverte des incompatibilités entre logiques d'action publiques et privées...) conduisent la SERM à centraliser l'élaboration et à éloigner, le temps de la génération du concept au moins, les acteurs dits de l'aval ainsi que les professionnels de la conception urbanistique. Comme il ne faut pas oublier qu'à Strasbourg c'est bien la situation de projet (« dominant design » et « connaissance préalable de l'itinéraire de concrétisation », particulièrement) qui autorise la mise en œuvre d'une méthodologie concourante. Cela conduit à considérer que cet écart assez radical dans les modes d'organisation est à interpréter comme une réponse à la situation singulière de projet et non comme la manifestation d'une divergence sur les logiques du pilotage.

Au contraire, l'analyse des modes d'organisation dont les chapitres précédents rendent compte conduit à voir, derrière la diversité des instruments et dispositifs, une convergence de logique d'action sur trois points clés :

- gérer le caractère imprévisible, instable, incertain du déroulement même du processus de conception ;
- construire la maîtrise publique de l'élaboration ;
- prendre en charge la convergence entre 1/ les conditions de la faisabilité du projet – 2/ la maîtrise des risques politiques (ou faisabilité socio-politique des options) – 3/ l'effectivité des objectifs assignés au projet (qu'il s'agisse d'objectifs tels que les coûts et les délais du projet à Strasbourg ou des objectifs territoriaux tels que la rupture avec les modèles commerciaux périurbains à Montpellier ou, à Strasbourg, le renforcement des centralités périphériques).

### ***Le pilotage par les modes de conception***

Si l'on admet avec les théories de la conception explicitées au deuxième chapitre que la conception suit un processus où « simultanément on conçoit l'objet, la connaissance sur l'objet et les dispositifs de validation » (Weil, 1999, tome 1, p. 286), alors on peut examiner la définition des choix d'aménagement et de production du projet au travers de ces trois grands mécanismes : par l'espace des savoirs, par l'espace des choix, par les modes d'évaluation et de validation des options.

**Figure 20 : Exemples des mécanismes de conception**

	Ligne B	Odysseum
Augmenter l'espace des savoirs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Par production de connaissances sur les pratiques locales</li> <li>- par transfert de connaissances produites dans un autre contexte territorial</li> <li>- par recours à une expertise nouvelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- par construction empirique d'une banque de données à visée opérationnelle</li> <li>- par investigations théoriques</li> <li>- par augmentation du temps alloué à la conception</li> <li>- par exploration interactive et itérative des options de programme et des opérateurs en mesure de les prendre en charge</li> <li>- par apprentissage des logiques d'action des opérateurs privés</li> <li>- par recrutement d'expertises nouvelles</li> <li>- par examen des paramètres des modèles commerciaux dominants et des modèles touristiques connus</li> <li>- par recours à l'expérience des « grands du loisir »</li> </ul>
Agir sur l'espace des choix	<ul style="list-style-type: none"> <li>- en modifiant (suppression, ajout) les critères de conception</li> <li>- en modifiant l'échelle de la réflexion : du projet d'aménagement au projet de territoire avec inflexion du projet de territoire</li> <li>- en substituant des finalités initiales par d'autres finalités cohérentes avec le projet de territoire</li> <li>- par arbitrage et prescriptions autoritaires du pouvoir politique</li> <li>- par la concertation publique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- par l'allocation des moyens publics</li> <li>- en caractérisant les opérateurs privés à impliquer</li> <li>- en intéressant et en structurant l'offre privée</li> <li>- en introduisant une rupture avec les modèles et pratiques dominantes</li> <li>- en élaborant des compromis entre les critères territorialisés de conception et les critères standardisés de conception</li> </ul>
Modes d'évaluation et de validation des options	<ul style="list-style-type: none"> <li>- par transfert du projet de la sphère technique vers la sphère politique : substitution des déterminants techniques par des déterminants politiques</li> <li>- par validation du pouvoir politique</li> <li>- par évaluation de la cohérence des options avec les coûts et les délais impartis</li> <li>- par la concertation publique</li> <li>- par négociations entre décideurs politiques</li> <li>- par validation de la faisabilité technique</li> <li>- par validation de la faisabilité socio-politique des compromis techniques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- par interaction et itération entre investigations théoriques, explorations empiriques, opportunités locales, connaissance territoriale, moyens publics,</li> <li>- par validation du pouvoir politique</li> <li>- par cohérence des options avec le territoire existant et projeté</li> <li>- par cohérence avec le taux de rentabilité du projet</li> <li>- par évaluation de l'attractivité du projet auprès des opérateurs privés</li> <li>- par validation de la prise en charge des activités envisagées par des opérateurs privés</li> </ul>

Du point de vue des logiques qui sous-tendent les modes de conception des choix d'aménagement et de production du projet, ces exemples mettent en relief trois points complémentaires.

- Premièrement, là où à Strasbourg le mécanisme dominant est celui de la modification de l'espace des choix, à Montpellier l'augmentation de l'espace des savoirs occupe une place de premier ordre tandis que l'action sur l'espace des choix consiste moins à le modifier qu'à le construire.

De la même manière que précédemment ces singularités doivent être imputées à la situation dans laquelle se déploie l'activité d'élaboration. Pour la ligne B, deux aspects se conjuguent. D'une part, une situation de « dominant design » et de « connaissance préalable de l'itinéraire de concrétisation » et donc d'un capital initial de savoirs stabilisés. D'autre part, un calendrier qui fige le temps alloué à la conception et donc celui disponible pour l'augmentation des savoirs et l'exploration des options. Dans le cas d'Odysseum, l'élaboration se déploie dans une situation de rupture avec les modèles commerciaux et touristiques dominants. Avec deux conséquences importantes. D'abord, une rupture avec les banques de données prêtes à l'emploi qui formalisent les connaissances éprouvées en urbanisme commercial et les paramètres standards de conception. Ensuite, une rupture avec les critères des opérateurs privés et « l'état » du marché en équipements commerciaux et ludiques. Elles contraignent à augmenter l'espace des savoirs et à définir l'espace des choix i.e. à définir ce que pourrait être ce centre commercial qui ne ressemble pas à un centre commercial et qui réponde aux objectifs de l'axe de développement économique, l'axe Héliopolis de la technopole, orienté vers l'économie du tourisme et des loisirs. Le concept même d'Odysseum est le résultat de cette double démarche avant de structurer à son tour les explorations suivantes (programmation et options urbanistiques et architecturales).

- Cependant, et c'est le deuxième point, la confrontation de la ligne B et d'Odysseum indique que ces différents modes de conception prennent sens au regard d'un problème commun : formuler des choix d'aménagement qui répondent simultanément 1/ aux enjeux territoriaux préalablement définis avec les projets de territoire et 2/ aux conditions de la faisabilité du projet singulier d'aménagement.
  - Ce problème est un point nodal de l'élaboration, voire fondateur des pratiques.
  - C'est dans la forme de ce problème que des divergences se manifestent entre les cas.

- La résolution de ce problème se traduit dans le processus d'élaboration par un mécanisme central : organiser une confrontation et une itération entre l'amont et l'aval du projet, entre le pôle du « définir » et le pôle du « faire advenir » ou encore entre ce que, en urbanisme, on appelle aussi plus communément « les études » et « l'opérationnel ».
- De la même manière que c'est dans la forme de ce problème que des divergences se manifestent entre les deux cas, c'est également dans la manière d'opérer cette confrontation que la ligne B et Odysseum se distinguent.

Ainsi, dans le cas de ligne B, l'organisation d'une confrontation entre le pôle de la formulation des choix et le pôle de leur faisabilité passe par les dispositifs de coordination des acteurs et donc par l'organisation d'interactions directes, dès les premières heures du projet, entre les acteurs de la conception, de la construction, de l'exploitation (qu'il s'agisse de l'exploitant tramway ou des services techniques de la CUS en charge de l'entretien des espaces). Dans le cas d'Odysseum, et contrairement à ce que pourrait laisser envisager le constat d'un mode de pilotage centralisé et d'une séquentialité dans l'implication des acteurs, l'intégration entre le pôle du « définir » et le pôle du « faire advenir » constitue bien un mode majeur du pilotage. Mais cette intégration est centralisée dans les mains de la direction de projet. Elle passe fondamentalement 1/ par l'acquisition de connaissances sur « ce qu'il est possible de faire advenir » et 2/ par un mécanisme d'intéressement auprès des opérateurs privés pour augmenter le champ de « ce qu'il est possible de faire advenir ».

Pour exemple, l'énonciation du concept d'Odysseum n'est pas le fruit du génie d'un maire éclairé ou du despotisme d'un maire mégalomane et, pour être qualifié de « pari » et « d'intuitif », ce concept n'en n'est pas moins le résultat d'une construction non aléatoire. L'énonciation du concept est ainsi inséparable d'une démarche qui consiste à évaluer et même à construire la crédibilité d'un « objet urbain » nouveau. Surtout, la démarche procède d'une interaction et d'une itération permanentes entre un processus d'acquisition de connaissances théoriques et empiriques et un processus d'évaluation et de construction des conditions et des moyens de la faisabilité. A titre d'exemple, les orientations conceptuelles dégagées avec les investigations théoriques et les explorations empiriques sont évaluées et ajustées en regard des moyens que les élus estiment être en mesure d'allouer au projet. Et inversement. De la même manière, le gel du concept intervient une fois sa crédibilité socio-économique validée et une fois les partenaires financiers réunis.

- Troisièmement, dans l'organisation de cette confrontation entre « l'étude » et « l'opérationnel », entre « le définir » et « le faire advenir », le territoire existant



(caractéristiques morphologiques, démographiques, économiques, sociologiques, conditions de desserte...) et projeté (projet de ville, projet d'agglomération, projet de réseau...) n'intervient pas seulement comme un enjeu mais également comme une ressource :

- c'est un cadre de référence pour focaliser la connaissance à acquérir et pour évaluer la reproductibilité des expériences ; des modèles dominants ; des connaissances produites dans d'autres contextes territoriaux ;
- c'est un outil pour générer des paramètres de conception nouveaux, qu'il s'agisse de critères alternatifs aux standards dominants ou de substitution de critères initialement arrêtés mais conduisant à des impasses dans la conception ;
- c'est un support dans la construction et/ou l'évaluation de la faisabilité d'une option.

## 2 - La direction de projet

Parmi les dispositifs de pilotage, la direction de projet. On l'abordera au travers de deux dimensions : ses modes de constitution et ses modes d'action. De la même manière que précédemment, ce n'est pas l'exemplarité qui est recherchée mais la construction d'un cadre qui vise à cerner cette fonction singulière dans le processus d'élaboration et son pilotage.

### ***La direction de projet : un dispositif clé dans la construction de la maîtrise publique de l'élaboration***

La direction de projet qui, dans les deux cas, prend une dimension collective, désigne l'acteur auquel la collectivité locale qui initie le projet délègue explicitement la responsabilité de le conduire et de le finaliser. La ligne B et Odysseum illustrent alors deux configurations différentes. D'un côté, la DITRAM, la DIRECTION TRAMway, est spécifiquement constituée pour prendre en charge la conduite de la ligne B sous la direction d'un directeur de projet en titre dédié au projet. De l'autre côté, la SERM, Société d'Équipement de la Région Montpelliéraine, n'est pas constituée pour le projet mais joue à Montpellier le rôle d'aménageur attribué de la municipalité. Cependant, du point de vue de l'ensemble du dispositif de pilotage du projet, cette différence cohabite avec une position commune tout à fait singulière : la direction de projet se révèle en effet comme un dispositif clé de la construction de la maîtrise publique de l'élaboration.

Cette position singulière dans le dispositif global se manifeste par trois éléments significatifs.

- Premièrement, la direction de projet est placée sous l'autorité directe du pouvoir politique.
- Le deuxième point qui structure la position de maîtrise publique de l'élaboration renvoie à la position que la direction de projet occupe dans le dispositif global de l'élaboration, à savoir une position formelle de commandement. Soit, dans le cas de la ligne B, une position de commandement d'emblée formalisée par la Communauté Urbaine. Elle se traduit alors par une autonomisation vis-à-vis des hiérarchies sectorielles et fonctionnelles de la CUS et par une « délégation » de maîtrise d'ouvrage qui place la Ditrâm en position d'autorité vis-à-vis des acteurs externes à la CUS et parties prenantes du processus d'élaboration (le Getas et la CTS). Soit, dans le cas de la SERM, une position formelle de commandement à construire. C'est même là un des objectifs clés de la création de la structure d'études (Geodem), en association avec les partenaires institutionnels traditionnels de la municipalité, et qui va concevoir et piloter la conception du projet jusqu'aux autorisations commerciales.

Dans les deux cas, cette position formelle de commandement a pour enjeu de voir la direction de projet être explicitement reconnue, dans le dispositif global, comme le représentant du projet, le délégataire des objectifs de la collectivité locale et, en définitive, comme le délégataire explicite et reconnu de la régulation entre les différents termes des compromis à élaborer.

- Le troisième point qui structure la position de maîtrise publique de l'élaboration concerne la manière dont la direction de projet est positionnée, non plus dans le dispositif global de l'élaboration, mais dans le dispositif courant d'action publique. On observe ainsi, dans les deux cas, que le champ d'action de la direction de projet n'est pas limité à « l'espace » du projet. A Strasbourg, la Ditrâm est à l'articulation entre la politique des déplacements et le tramway tandis que la SERM est non seulement totalement intégrée à la politique d'urbanisme et au projet de ville dont elle est le bras armé opérationnel mais elle est également responsable de la conduite de l'urbanisation du grand projet de Port Marianne dont Odysseum est une composante. La direction de projet se singularise ainsi dans le dispositif global pour être au plus près des projets territoriaux et politiques urbaines mis en jeu par le projet.

## Les modes d'exercice de la maîtrise publique de l'élaboration

**Figure 21 : Exemples des missions remplies par la direction de projet**

Ligne B	Odysseum
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place et animer la concertation publique</li> <li>- Piloter les études du Getas</li> <li>- Monter les dossiers administratifs et les contrats d'études</li> <li>- Suivre et contrôler les coûts et les délais</li> <li>- Animer le comité de pilotage technique</li> <li>- Préparer et animer le comité de pilotage politique</li> <li>- Prendre en charge la communication sur le projet</li> <li>- Assurer les relations avec les gestionnaires de réseaux</li> <li>- Rechercher, au gré des besoins, les expertises ponctuelles extérieures au Getas</li> <li>- ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rechercher les experts pour concevoir le projet</li> <li>- trouver les moyens financiers de la conception</li> <li>- élaborer un dispositif de conception et de production <i>ad hoc</i></li> <li>- mettre au point des méthodes de travail <i>ad hoc</i></li> <li>- concevoir le concept</li> <li>- concevoir le programme</li> <li>- piloter l'urbaniste en chef</li> <li>- organiser la consultation des investisseurs</li> <li>- piloter la conception et la construction des équipements publics</li> <li>- élaborer les montages opérationnels avec les enseignes commerciales et les opérateurs ludiques</li> <li>- piloter le cabinet d'urbanisme commercial en charge du dossier de CDEC</li> <li>- ...</li> </ul>

Au vu des tâches remplies, la divergence la plus manifeste entre les deux directions de projet concerne leur rôle respectif dans la conception même des choix. D'un côté, la SERM exerce la maîtrise publique du projet en prenant directement en charge la conception du concept ainsi qu'une part considérable de la conception du programme et doit d'ailleurs, pour cela, en acquérir les compétences chemin faisant. D'un autre côté, la Ditram est essentiellement dans la position du « faire faire » hormis sur des points tels que la gestion de la relation à la population locale. Cependant, malgré cet écart, assez radical et aux conséquences importantes sur les compétences à développer, trois logiques d'action centrales ressortent de la confrontation des pratiques.

1. Prendre en charge la convergence du projet et veiller à l'optimisation des compromis.

A Strasbourg, même si le pilotage de la convergence du projet est partagé entre différents dispositifs qui se distribuent la gestion de plusieurs types d'interfaces (comité de pilotage politique, comité de pilotage technique, groupement d'ingénieries intégrées, contrat de concession et de maîtrise d'ouvrage de la construction entre la collectivité locale et la Compagnie des Transports Strasbourgeois), il n'en demeure pas moins que la Ditrâm occupe une position singulière qui met sous sa responsabilité la gestion de la convergence entre 1/ l'effectivité des intentions politiques – 2/ les contraintes techniques – 3/ la faisabilité socio-politique des options – 4/ le calendrier du projet – 5/ le coût des options. Ce faisant, elle a sous sa responsabilité la convergence entre les différents termes des compromis à élaborer et optimiser. Cela est encore plus criant à Montpellier dès lors que l'élaboration est centralisée dans les mains de la SERM.

2. « Conduire la conversation » avec la situation de projet

La seconde logique d'action centrale qui caractérise l'activité de la direction de projet se traduit par une position d'interface entre, d'un côté, la conception des choix d'aménagement et de production et, de l'autre côté, les caractéristiques de la situation dans laquelle il s'agit de définir et faire advenir le projet. Cette « conversation avec la situation de projet » consiste à exercer une vigilance en analysant la situation. Mais elle consiste également à *agir sur* la situation pour la modifier et créer les conditions de la convergence.

La Ditrâm parle ainsi de la nécessité de « créer les conditions d'une décision prenable ». Cela est particulièrement visible avec le dispositif de concertation publique. Il est l'occasion, du point de vue du pilotage du projet, de rendre prévisible le comportement des riverains au moment de l'enquête publique (analyser la situation) mais également de « *démener la situation* », « *d'allumer des contre feux* », « *de monter des rapports de force* » parmi les riverains (agir sur la situation). A Montpellier, ce double mécanisme d'analyse de la situation et, plus encore, d'action sur la situation, est omniprésent et notamment bien visible dans la relation avec les enseignes commerciales ou l'exploration des opérateurs ludiques dont on cherche à structurer l'offre dans le sens des orientations conceptuelles d'Odyseum.

### 3. Contrôler la définition des problèmes et de l'espace des choix

Un troisième mécanisme caractéristique de l'intervention de la direction de projet se retrouve dans l'exercice d'une vigilance sur la définition des problèmes et de l'espace des choix, voire par une appropriation de cette définition.

Ce mécanisme s'observe par exemple à Strasbourg dans le cas du litige « 2x2 voies ou 2x1 voies » sur l'avenue Mendès France. On a vu à cette occasion que la Ditrām, pour clore les controverses qui mettent en péril le bon déroulement du projet, désigne la nature du problème à régler et recrute l'expertise chargée d'en concevoir la solution. Dans un autre registre, cela s'observe également dans le fait que la position de la Ditrām l'autorise à transférer les crises de conception de la sphère technique vers la scène politique et, ce faisant, à substituer des déterminants techniques par des déterminants politiques et/ou invoquer l'arbitrage autoritaire des élus. A Montpellier, cette logique d'action est encore plus radicale : toute la stratégie consiste précisément, dans une situation de risques majeurs de détournement du projet, à ne déléguer ou n'externaliser d'aucune sorte la définition de l'espace des choix. Ce mécanisme est au cœur des enjeux du dispositif de conception et de production. Il est également au cœur du concept même d'Odysseum : 1/ celui-ci est élaboré dans le cadre d'un comité restreint qui réunit la SERM et ses dirigeants politiques – 2/ sa raison d'être tient précisément dans un objectif de rupture avec les modèles dominants jugés incompatibles avec les projets territoriaux – 3/ une fois élaboré, il délimite l'espace des choix dans le cadre duquel le programme et les options urbanistiques et architecturales vont être conçus et dans le cadre duquel les partenaires et les experts vont être recrutés.

Rapporté au processus d'élaboration, ce rôle de « vigilance publique » sur la définition des problèmes et de l'espace des choix prend toute son importance si l'on rappelle, avec E. Friedberg, qu'en « définissant les problèmes, on définit aussi la pertinence des expertises, des savoir-faire et des possibilités d'action » (Friedberg, 1993, p. 119).

### **3 - De la spécificité du pilotage politique ou l'importance du gouvernement du projet**

Pour terminer, on s'arrêtera sur le pilotage politique du projet. Cet intérêt, initialement motivé par les débats en cours sur la place des pouvoirs publics locaux dans la formulation des choix et la conduite de l'urbanisation est, à l'issue de l'examen empirique des pratiques,

entièrement renforcé par la place effectivement occupée par le politique dans le processus d'élaboration.

Le pilotage politique de l'action urbaine est couramment associé à deux aspects : 1/ énoncer les grandes orientations du projet et 2/ valider les options et/ou arbitrer les débats. Dans le cadre de l'activité de projet, d'autres aspects peuvent encore être mis en évidence. Ils montrent le caractère spécifique et déterminant du pilotage politique. Spécifique au sens où il relève de la spécificité de l'élus (ressource d'autorité et de légitimité et ressource d'allocation) ; essentiel au sens où le politique joue un rôle déterminant dans la structuration de l'espace des choix et dans la convergence du projet.

#### 1. Structurer l'espace des choix

Le pilotage politique de l'activité d'élaboration s'exerce d'abord en structurant l'espace des choix, dès le lancement du projet et en cours de déroulement. Du point de vue du processus d'élaboration, ce mode d'action est important parce qu'il constitue un des déterminants du processus de conception et donc de formulation des choix d'aménagement. Trois modes majeurs peuvent être repérés.

- Premièrement, et sans surprise, le politique structure l'espace des choix en énonçant les grandes orientations initiales du projet, en validant des options en cours de route, en arbitrant entre des options alternatives.
- Deuxièmement, c'est le politique qui qualifie les risques politiques à contrôler. Il désigne les rapports de force locaux à prendre en considération et précise le niveau d'acceptabilité des risques sur les enjeux électoraux. Or, on a vu avec la situation de projet que les risques politiques constituent, avec les risques sur la faisabilité du projet et les risques sur l'effectivité des objectifs, un des trois termes de l'élaboration des compromis et donc un des paramètres de l'espace des choix.
- Troisièmement, et cela est tout aussi crucial, c'est le politique qui fixe les bornes temporelles du projet. Cela est vrai pour la ligne B comme pour Odysseum et l'on peut raisonnablement supposer, qu'à *maxima*, le politique est le seul prescripteur de ce paramètre et, qu'à *minima*, il en est l'un des prescripteurs<sup>155</sup>. Ce qui est important ici, c'est qu'en fixant les bornes temporelles du projet, le politique détermine aussi le temps alloué à

---

<sup>155</sup> Ce rapport au temps étant lui-même indissociable du rapport des élus aux risques électoraux.

la conception. Or, le temps est un paramètre clé de l'augmentation de l'espace des savoirs et de l'exploration des problèmes et des options. Cet aspect est encore plus stratégique si le projet est associé à des objectifs d'innovation urbaine. Dans une situation de compte à rebours, l'hypothèse la plus probable est en effet de voir les concepteurs jouer sur l'espace des choix en minimisant l'augmentation des connaissances alors même que, si l'on suit les théories de la conception et de l'innovation, c'est la production de connaissances nouvelles – et donc l'augmentation de l'espace des savoirs – qui constitue la matière première de l'innovation.

- Enfin, les ressources d'autorité et de légitimité du pouvoir politique placent l' élu en position de désigner – de manière autoritaire – aux concepteurs quelle est l'image crédible sur laquelle ils doivent focaliser leur travail. Rapporté à l'activité d'élaboration et à l'avancement du projet cela n'est pas sans importance si l'on rappelle d'une part, que la focalisation sur une image crédible est un mécanisme central des processus de conception et de leur progression et, d'autre part, qu'il y a toujours plusieurs solutions possibles ou encore que les études n'apportent pas toujours de réponses claires ou univoques.

## 2. Agir sur la convergence du projet

Un autre aspect qui caractérise le pilotage politique concerne son action sur la convergence du projet. Plusieurs modes d'action qui impliquent la spécificité de l' élu sont repérables.

- D'abord, en cas de problème de conception, le politique est en mesure d'énoncer des arbitrages et des prescriptions autoritaires qui débloquent les situations de crise de conception et empêchent la paralysie. Ce mécanisme est visible à Strasbourg où les imprévus de la conception et les difficultés à arrêter des compromis techniques entre concepteurs se traduisent par des situations d'indécidabilité susceptibles d'enrayer la machine et de provoquer des retards dans le calendrier. Ce mode d'intervention peut se manifester par un arbitrage entre deux options concurrentes. Mais également par l'autorisation d'une inflexion sur les intentions initialement assignées depuis la « marche arrière » sur les injonctions d'urgence à Montpellier jusqu'à la remise en cause des finalités territoriales à Strasbourg avec, par exemple, le recul sur les objectifs de revalorisation des centralités périphériques (substitution de l'axe historique par l'axe Mendès France sur le tronçon Nord).
- Ensuite, le politique intervient sur la convergence du projet en agissant sur les rapports de force locaux. Cela s'observe notamment à Montpellier où le maire joue de sa position de

leadership pour mener, avec la Chambre des Métiers, des négociations dont les tenants et les aboutissants sont exogènes au projet et, par là, gagner la voix manquante pour l'obtention des autorisations commerciales et lever le risque d'infaisabilité réglementaire.

- Plus indirectement, et particulièrement dans une situation de partenariat public-privé, la position de l' élu intervient encore sur la convergence du projet au regard du degré de fiabilité dont il est accrédité par les opérateurs privés. A Montpellier par exemple, le leadership de G. Frêche est perçu comme un gage de confiance dans le contexte d'un projet fragilisé par les dimensions réglementaires et socio-politiques. Ce gage de confiance sur la capacité du maire à faire aboutir « son » projet est une ressource notable de la mobilisation des acteurs privés et donc de la faisabilité d'Odysseum.
- Un autre mode d'action est illustré, toujours à Montpellier, par la possibilité d'allouer des moyens publics au projet. On a vu ainsi comment la décision de la Municipalité et du District de prolonger la ligne de tramway jusqu'au site d'Odysseum et d'implanter une patinoire et un planétarium publics contribuent à la génération des orientations conceptuelles du projet et à la production d'irréversibilité sur sa dimension ludique qui, précisément, suscite la méfiance des opérateurs privés.
- Enfin, le pouvoir politique occupe encore une position singulière dans la mesure où son périmètre d'action n'est limité ni au temps ni à l'espace du projet singulier d'aménagement. Il se situe au contraire à l'intersection de l'espace du projet et celui du territoire de la collectivité locale et à l'intersection du temps du projet et celui de plus long terme des projets territoriaux et politiques urbaines. Cette particularité le place en position de faire intervenir des déterminants qui permettent de jongler avec le périmètre du projet et d'apporter des éléments nouveaux dans le processus d'élaboration. C'est cette position qui autorise par exemple de modifier le projet de tramway de Montpellier pour prolonger le terminus de la ligne jusqu'au site d'Odysseum alors même que rien n'est encore acquis sur la faisabilité du projet. C'est également cette position qui autorise le comité de pilotage politique de la ligne B à prendre des décisions qui modifient une part des enjeux territoriaux initialement mis en évidence avec la réflexion sur le projet de réseau de tramway, notamment ceux relatifs au renforcement des centralités périphériques et, ce faisant, débloquent la situation d'indécidabilité sur l'axe historique.



## C. EPILOGUE

### **1 - De la contingence de l'activité de projet à la notion de situation de projet : quels apports ?**

Les deux projets étudiés conduisent à insister sur l'indétermination des processus d'élaboration, i.e. sur l'imprévisibilité de leur déroulement et de leur issue. La confrontation des pratiques amène un autre enseignement : celui de la contingence de l'activité de projet. Cette double caractéristique a des conséquences importantes pour la recherche et pour l'action. Du côté de l'action, la reconnaissance de l'indétermination du processus d'élaboration interdit de voir l'activité de projet comme une activité parfaitement « procéduralisable » et planifiable. Elle conduit au contraire à poser le problème dans des termes sensiblement différents pour orienter la réflexion, non sur les moyens de réduire l'indétermination, mais de l'intégrer dans les raisonnements pour y faire face. Par ailleurs, la reconnaissance du caractère contingent de l'activité de projet interdit à son tour de chercher réponse dans le transfert absolu et mécanique de tels ou tels modes de pilotage expérimentés ailleurs. Symétriquement, l'indétermination du processus d'élaboration et la contingence de l'activité de projet interdisent au chercheur toute tentative de modélisation normative pour en tirer des prescriptions sur des modes de conception et de pilotage universellement pertinents.

Cependant, indétermination et contingence ne signifient pas pour autant impossibilité à rendre intelligible le processus d'élaboration et à dépasser les singularités. C'est ici que la notion de « situation de projet » et sa caractérisation par des dimensions qui structurent les pratiques trouve son intérêt scientifique et pragmatique. Elle propose un cadre conceptuel ou, plus simplement, une grille d'intelligibilité, sans doute encore à approfondir et affiner, des situations dans lesquelles il s'agit de définir et faire advenir un projet. Ce faisant, si elle réduit la complexité empirique, elle a le mérite, de notre point de vue, non d'apporter une solution, mais de contribuer à cerner les dimensions qui font contingence. La confrontation des cas met en évidence que, pour la ligne B comme pour Odysseum, un des problèmes fondateurs des pratiques porte sur la capacité à formuler des choix d'aménagement qui répondent simultanément 1/ aux enjeux territoriaux du projet, notamment ceux énoncés préalablement avec les projets de territoire et 2/ aux conditions de la faisabilité du projet singulier d'aménagement. Les contrastes entre les deux projets tiennent alors moins à une divergence de nature sur le problème à résoudre qu'à un écart, en l'occurrence considérable, dans la forme de ce problème et dans la manière de le résoudre. Cet écart étant précisément à interpréter au

regard des caractéristiques de la situation de projet. En somme, en prétendant contribuer à cerner les dimensions qui font contingence, la notion de situation de projet prétend également contribuer aux préoccupations actuelles sur le management des projets en fournissant à l'action une grille d'analyse des éléments ou, plus certainement, de quelques uns des éléments à prendre en compte dans la conduite de l'action.

Du côté de la recherche, la notion de situation de projet et sa caractérisation peuvent présenter un intérêt méthodologique dans un contexte scientifique où l'approche des projets urbains souffre d'un déficit théorique et méthodologique. On pourrait en effet, sur la base d'une démarche similaire, envisager une formalisation des situations de projets de territoire et des situations de projet d'édifice. Cela pourrait contribuer à réduire l'ambiguïté de la notion de projet urbain, notamment en proposant une grille d'intelligibilité alternative à la catégorie « échelle d'intervention » comme principal mode de classification des projets urbains qui, pour avoir le mérite d'exister, n'apporte cependant aucun éclairage significatif sur les processus d'élaboration.

Il va de soi que l'intérêt scientifique et pragmatique de la catégorie « situation de projet » demande à être confirmé de la même manière que la qualité de sa caractérisation demande à être testée et, dans l'hypothèse de sa pertinence, à être perfectionnée. La multiplication des mises à l'épreuve empiriques, notamment sur la base de situations contrastées, en constitue la condition nécessaire.

## **2 - Activité de projet et territoire**

Pour délimiter le périmètre de la recherche, l'unité d'exploration a été circonscrite aux phases amont de l'activité de projet, comprises comme les phases d'élaboration, démarrant avec la décision de la collectivité locale de lancer les études et s'arrêtant avec les autorisations réglementaires qui figent l'essentiel des choix de transformation de l'espace. Au vu des études de cas, si la borne réglementaire peut rester recevable, l'initialisation de la phase amont s'avère bien plus problématique. En effet, un des résultats empiriques les plus immédiats montre précisément que ni la ligne B ni Odysseum ne sont réductibles à leur « lancement officiel ». Si l'on souscrit à l'idée selon laquelle l'activité de projet vise à faire advenir quelque chose qui n'existe pas encore et qui est partiellement défini, alors le caractère « partiellement défini » peut prendre des configurations variables mais, dans les deux cas, renvoie aux projets territoriaux qui préexistent indépendamment des projets singuliers d'aménagement.

L'examen des conditions d'émergence d'Odysseum montre ainsi que la décision du projet est le résultat de la conjonction entre une opportunité exogène imprévue et le projet de ville montpelliérain, le « schéma directeur » de Port Marianne et le projet de technopole. Il montre également que si l'élaboration démarre avec un capital initial de connaissances relativement pauvre, tant en termes de moyens que de contenu, il n'en demeure pas moins que, pour être flou, le projet est néanmoins fortement structuré par les projets territoriaux qui en prédéfinissent les orientations fondatrices (rayonnement supra-régional, rupture avec les modèles commerciaux périurbains, économie du tourisme et des loisirs). Si l'on va à Strasbourg, le projet est prédéfini par le projet d'agglomération de la Communauté Urbaine et, plus encore, par le projet de réseau. Projet de réseau qui, conçu sous une contrainte de temps beaucoup moins lourde que celle de la ligne B, autorise la multiplication des explorations. Il confronte, intègre et articule plusieurs dimensions relatives aux enjeux et contraintes d'urbanisme et de transport. En procédant à un premier niveau de diagnostic, de hiérarchisation des priorités, de compromis, il précise le champ des possibles pour la ligne B et contribue à doter le futur projet de ligne d'un capital initial de connaissances opératoires.

Si le caractère « partiellement défini » prend une tournure sensiblement différente entre les deux projets – et distingue en cela les caractéristiques de « l'amont » – il met cependant en évidence comment les projets de territoires jouent, dès l'initialisation du projet, un rôle fondateur. La confrontation des pratiques montre ensuite que la « référence territoriale » continue à occuper une place de premier ordre dans le processus d'élaboration. Cela invite à analyser le territoire existant et projeté comme le cadre de référence qui d'une part, oriente les informations à rechercher et qui, d'autre part, permet de donner sens aux informations acquises. En effet, de la même manière que les risques ne sont pas des données absolues, l'information (qu'on l'appelle savoir ou connaissance ou encore autrement) ne peut être traitée comme l'acquisition de savoirs absolus ou infalsifiables qu'il suffirait de transposer. De la même manière, si transfert d'expérience il y a, il ne peut être mécanique et fonctionner sur le mode de la reproduction à l'identique. Sauf à neutraliser les spécificités du territoire existant, à homogénéiser les ambitions territoriales et donc à postuler une identité de ressources, de problèmes et d'enjeux entre les agglomérations urbaines. Rejeter ce postulat c'est affirmer que l'information doit être traitée, reconstruite, évaluée, interprétée tandis que le territoire existant et projeté constitue à la fois un enjeu et une ressource de ce « traitement » de l'information.

### **3 - A propos de coproduction et d'innovation urbaine**

Avec l'idée de coproduction de la ville va l'idée selon laquelle la réponse aux enjeux urbains contemporains et aux conditions actuelles de production de la ville réside dans l'organisation d'une action collective qui réunit, dès la définition des projets, l'ensemble des acteurs concernés par la conception, la production, l'usage, l'exploitation du projet. Cela reviendrait à valoriser un modèle concourant d'élaboration tel qu'on peut le rencontrer à Strasbourg et à affirmer la supériorité de son efficacité et de sa légitimité. Le cas Montpelliérain apparaîtrait au contraire irrationnel voire symptomatique d'un mode de fonctionnement autoritaire. Les études de cas invitent à formuler trois commentaires qui questionnent voire critiquent cette perception dominante.

Premièrement, rien ne permet d'affirmer la supériorité des modes d'élaboration mis en œuvre à Strasbourg. Surtout, la confrontation des cas met en évidence que l'organisation concourante de la conception de la ligne B est inséparable du fait même que sont réunies les conditions qui la rendent possible. C'est notamment ici que la connaissance préalable de l'itinéraire de concrétisation joue à plein. Avec la ligne B, l'action se déploie en effet dans une situation dans laquelle les acteurs de la conception et de la production du projet sont préalablement connus tandis que l'artefact à concevoir est adossé à un savoir stabilisé qui autorise d'anticiper les mécanismes du processus de conception, de distribuer les tâches et d'ordonnancer le travail. Ce sont précisément ces conditions qui ne sont pas réunies dans le cas d'Odysseum. Difficile en effet de réunir dès les premières heures de l'élaboration les acteurs d'un projet dont on ne sait même pas à quoi il doit ressembler et donc qui impliquer !

Deuxièmement, que ces conditions qui subordonnent l'organisation d'une élaboration collective entre tous les acteurs de la conception, de la production, de l'exploitation, de l'usage ne soient pas réunies à Montpellier renvoie à cet enjeu aujourd'hui positionné comme un enjeu clé, celui de l'innovation urbaine. Dans cette perspective, le cas d'Odysseum invite à considérer qu'avec l'innovation urbaine ce n'est pas tant l'élaboration collective qui est mise en jeu que la capacité à produire des connaissances. Cela pointe le doigt sur un postulat sous-jacent au mot d'ordre de coproduction. Celui-ci consiste en effet à penser que la connaissance nécessaire à l'action existe, que les acteurs « savent » et qu'il suffit alors de réunir les « bons » partenaires. Or, la ligne B et encore plus magistralement Odysseum montrent que l'élaboration collective ne constitue ni une condition nécessaire ni une condition suffisante à l'augmentation de la connaissance et donc à l'innovation. En somme, si les enseignements d'Odysseum soutiennent le postulat de P. Duran (1999) ou celui de J.M. Offner (2000) pour lesquels l'innovation urbaine

reposerait sur une dynamique qui favorise l'émergence de solutions ajustées à la singularité des situations locales, ils ne conduisent pas en revanche à partager le point de vue selon lequel promouvoir l'innovation urbaine suppose de développer une logique d'élaboration collective.

Dans le prolongement de ces considérations et toujours à la suite d'Odysseum, le troisième et dernier point interroge plus particulièrement la question de l'innovation et du partenariat public-privé. En effet, on peut raisonnablement penser qu'avec le partenariat public-privé va la contractualisation et, qu'avec la contractualisation, va le gel des choix d'aménagement. Or, la génération d'une innovation semble inséparable de la mise en œuvre d'une activité d'exploration et d'augmentation de l'espace des savoirs. Cela induit une contradiction entre la « dynamique d'exploration » et le gel nécessaire à la contractualisation. Le problème prend une acuité encore plus grande si, comme dans le cas d'Odysseum, la situation d'élaboration se caractérise par des incompatibilités majeures entre intentions publiques et critères d'investissement des opérateurs privés. Le cas de la ligne B, pourtant beaucoup moins tendu de ce point de vue, va également dans ce sens. On y observe en effet que l'examen des compromis entre la collectivité locale et le futur constructeur et exploitant de la ligne est bien davantage opéré à l'occasion du projet du réseau qu'au moment de la conception de la ligne. Or, d'une part, l'élaboration du projet de réseau n'est pas placée sous le signe du compte à rebours et, d'autre part, la contractualisation effective entre la CUS et la CTS n'intervient pas sur le projet de réseau mais à la suite de la déclaration d'utilité publique de la ligne B. Ces « observations » militent alors pour orienter la réflexion vers l'organisation de dispositifs d'action qui autorisent, dans une situation de partenariat public-privé, à retarder le gel nécessaire à la contractualisation et à augmenter la capacité d'exploration.

« Combien de projets urbains sont en cours de réflexion et se réalisent vraiment ? Très peu et, en tout état de cause, trop peu » (Poidevin, 2001, p. 13). Comment ne pas finir sans rappeler, d'un côté, cette remarque de J.L. Poidevin, alors président du Club Ville Aménagement et, de l'autre côté, celle d'O. Ratious et M. Segaud selon lesquels « le développement local c'est avant tout mobiliser, travailler ensemble, sinon construire des points de vue communs » (Ratious et Segaud, 2001, p. 139) ? Alors que le premier soulève le problème du passage à l'acte et se préoccupe de la transformation effective de l'espace, les seconds se rapprochent de cette vision qui, dans la perspective de la gouvernance, voit dans le projet une logique intégratrice, fédératrice, interactive, transversale. Avec la gouvernance, le mot d'ordre porté par la notion de logique de projet insiste en effet pour désigner le projet comme un instrument de mobilisation et de coordination, une démarche qui promeut le partenariat entre acteurs publics et privés ou encore la concertation avec les habitants. Dans

cette optique, avec le projet, d'une part, ce n'est pas le substantiel, le contenu, qui compte mais la méthode. Et, d'autre part, ce sont les relations d'acteurs qui intéressent mais pas « l'output » de ces relations. La coopération et la mobilisation concentrent alors les raisons d'être du projet.

Cela ramène à l'un des axes fondateurs de ce travail, celui de la relation intentions/passage à l'acte et de la manière dont elle se traduit dans l'activité de projet. La confrontation de la ligne B et d'Odysseum met clairement en évidence à quel point le pôle de la formulation des intentions et le pôle des conditions de l'action (ou pôle du passage à l'acte) prennent des formes très diverses et se traduisent par des pratiques toutes aussi diverses. Ce point est au cœur de l'analyse des études de cas, de la notion de « situation de projet » et de la formalisation des modes de pilotage. Mais, au-delà de ces différences, il ressort tout aussi clairement que l'articulation entre ces deux pôles est une question majeure. D'une part, elle est au fondement des problèmes à résoudre dans l'activité de projet et, d'autre part, elle structure les enjeux et les modes d'organisation de la coopération. Il y a donc ici un écart considérable entre, d'un côté, la gouvernance qui se soucie de la mobilisation et de la coopération, peu important « le substantiel » et « le faire » et, de l'autre côté, des acteurs dont le problème est d'assurer l'articulation entre intentions et passage à l'acte. Plus encore, des acteurs dont la logique consiste précisément à « organiser » une dialectique entre intentions et actions, à « faire discuter des intentions et des conditions de faisabilité ». Dans cette perspective, la logique de projet pourrait en définitive se comprendre comme une logique qui consiste à « co-opérer » des intentions et des actions. Cette « co-opération » des intentions et des actions donnant sens à la coopération des acteurs (et même, pour un temps au moins dans le cas d'Odysseum, à la non coopération) comme elle donne sens à l'augmentation de la connaissance sur le projet.



## BIBLIOGRAPHIE GENERALE

- AKRICH M., CALLON M., LATOUR B. (1988a), « A quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement », *Annales des Mines*, juin, pp. 4-17 ; (1988b), « A quoi tient le succès des innovations. Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole », *Annales des Mines*, septembre, pp. 14-29.
- ARAB N. (2001), « La coproduction des opérations urbaines : conception et coopération », *Espaces et Sociétés*, n°105-106, pp. 57-81.
- ARAB N. (2002), « Vers un urbanisme concourant ? », *Urbanisme*, n°324, pp.84-86.
- ARAB N. (2003), « Pratiques et ingénieries de projet en phase amont : le cas d'Odysseum à Montpellier », in R. PROST (dir.), *Projets architecturaux et urbains. Mutation des savoirs dans la phase amont*, PUCA, pp. 153-162.
- ASCHER F. (1991), « Projet public et réalisations privées. Le renouveau de la planification des villes », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 51, pp. 4-15
- ASCHER F. (1995), *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Paris, Ed. Odile Jacob.
- ASCHER F. (2001) « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in MASBOUNGI A. (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*. Paris, La Documentation française, pp. 21-32.
- BAGNASCO A., LE GALES P. (1997) (dir.), *Villes en Europe*, Paris, Ed. La Découverte.
- BARDIN L. (1977), *L'analyse de contenu*, Paris, PUF.
- BEAUFILS M.L., JANVIER Y., LANDRIEU J. (1999), *Aménager la ville de demain : une action collective*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, col. « Société et Territoire ».
- BECKER H. (2002), *Les ficelles du métier*, Paris, Editions La Découverte.
- BEN MAHMOUD - JOUINI S. (1998), Stratégies d'offres innovantes et dynamiques des processus de conception. Le cas des grandes entreprises générales de bâtiment françaises, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris IX - Dauphine.
- BEN MAHMOUD - JOUINI S. (2003) (dir.), *Co-conception et savoirs d'interaction*, PUCA.
- BERTHELOT J.M. (1990), *L'intelligence du social*, Paris, PUF.
- BONETTI M. (1998), Les facteurs sous-tendant la conception des politiques et des projets urbains, Rapport, DGUHC, Plan Urbain-CSTB, 56p.
- BOUDON Ph. (1992), « Projet architectural et projet architecturologique », in ROPS, *Le projet. Un défi nécessaire face à une société sans projet*, Paris, l'Harmattan.
- BOUDON R. (1979), *La logique du social*, Paris, Hachette.
- BOUDON R. (1991), *La place du désordre*, Paris, PUF, 3<sup>ème</sup> édition.
- BOUDON R., BOURRICAUD F. (2000), *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Quadrige/PUF, 4<sup>ème</sup> édition.
- BOUINOT J., BERMILS B. (1995), La gestion stratégique des villes, entre compétition et coopération, Paris, A. Colin.
- BOURDIN A. (1996a), « L'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur », in Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp.25-59.
- BOURDIN A. (1996b), « L'action urbaine : entre négociation et évaluation » in GENESTIER Ph. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? pour qui ?*, Paris, La Documentation française, pp. 39-53.



- BOURDIN A. (1998), « Le gouvernement des villes institue autant qu'il coordonne ou les limites des théories de la gouvernance », in *La ville éclatée*, May N. et al (dir.), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 314-330.
- BOURDIN A. (2001a), « De la culture de l'opération à la culture de l'action », in MASBOUNGI A. (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*. Paris, La Documentation française, pp. 165-174.
- BOURDIN A. (2001b), « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France », *Espaces et Sociétés*, n° 105-106, pp. 148-166.
- BOURDON D. (1999), *Evaluer les projets urbains*, Cahiers de Politique Urbaine, Caisse des dépôts et consignations, juillet, n°3.
- BOUTINET J.P. (2001), *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 6<sup>ième</sup> édition (1<sup>ère</sup> éd. 1990).
- CADIOU S. (2001), « Le leadership urbain. Variations autour de la fonction d'expertise », *Sciences de la Société*, mai, n°53, pp. 87-105.
- CADIOU S. (2004), « La ville en projet : une mise en discours de la politique urbaine », *Pouvoirs Locaux*, n° 60, pp. 118-122.
- CAILLOSSE J., LE GALES P. (1997), « Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ? », in GODARD F. (coord.), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Ed. Descartes, pp. 23-96.
- CALLON (1997), « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, volume 1, Plan Construction et Architecture, pp. 169-174.
- CAMPAGNAC E. (1992) (dir.), *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?*, l'Harmattan, col. « villes et entreprises ».
- CHADOIN O., GODIER P., TAPIE G. (2000), *Du politique à l'œuvre : Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastian*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.
- CHALAS Y. (1996), « La politique de la ville ou l'urbanisme confronté à la crise de la civilisation du travail », in GENESTIER Ph. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? pour qui ?*, Paris, La Documentation française, pp. 91-126.
- CHALAS Y. (1998), « L'urbanisme comme pensée pratique. Pensée faible et débat public », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, pp.205-214.
- CLAUDE V. (2000), « Le projet urbain, un ici et maintenant ou un nouvel ailleurs ? Quelques réflexions sommaires », in HAYOT A., SAUVAGE A. (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de La Villette, pp. 61-77.
- CLAUDE V. (2001), « Aux sources de la maîtrise d'ouvrage : le bâtiment », in BONNET M. et alii (dir.), *La commande... de l'architecture à la ville*, PUCA-CSTB, pp. 21-29.
- CLUB DES MAITRES D'OUVRAGE D'OPERATIONS COMPLEXES (1996), *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.
- COUILLARD J., NAVARRE C. (1993), « Quels sont les facteurs de succès des projets ? Faut-il plus d'organisation ?, plus d'outils ?, plus de communication ? », *Gestion 2000*, n°2, avril, pp.167-190.
- COURSON J. (1993), *Le projet de ville, un essai pratique*, Syros.
- COURTOT H. (1998), *La gestion des risques dans les projets*, Paris, Economica.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.
- DARSES F., FALZON P. (1996), « La conception collective : une approche de l'ergonomie cognitive », in TERSSAC de G., FRIEDBERG E. (1996) (dir.), *Coopération et Conception*, Toulouse, Octares Editions, pp. 123-135.

- DAU (1995), *Public-privé, quel aménagement pour demain ?*, Direction de l'Architecture et de l'urbanisme, MELT, Editions Villes et Territoires.
- DEVILLERS Ch. (1994), *Le projet urbain*, Paris, Ed. du Pavillon de l'Arsenal.
- DUBOIS J. (1997), *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, Paris, l'Harmattan.
- DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- DURAN P, THOENIG J.C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°4, pp. 580-623.
- ECOSIP (1993), *Pilotages de projet et Entreprises, Diversités et convergences*, Paris, Economica.
- FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Le Seuil.
- GAREL G. (2003), *Le management de projet*, Paris, Editions La Découverte.
- GAUDIN J.P. (1993), *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, « Que sais-je ? ».
- GENESTIER Ph. (1991), « Pour une définition de l'échelle de pertinence du projet urbain », communication au séminaire *Projet Urbain*, Florence, oct., 10p.
- GENESTIER Ph. (dir.) (1996), *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? Pour qui ?*, Paris, La documentation française.
- GENESTIER Ph. (2001), « Des projets en parole et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique », *Espaces et Sociétés*, n° 105-106, pp. 101-126.
- GIARD V. (1993), « La gestion du risque dans les projets », in ECOSIP (1993), *Pilotages de projet et Entreprises, Diversités et convergences*, Paris, Economica, pp. 153-178.
- GIRIN J. (1990), « L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode » in MARTINET A.C. (coord.), *Epistémologie et sciences de gestion*, Paris, Economica, pp. 141-182.
- GODIER P., TAPIE G. (1997), « Projets urbains, acteurs et processus : tendances européennes », in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Vol. 1, Ministère du Logement, Plan Construction et Architecture, pp.17-66.
- HAUMONT B. (1993), « Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain », *Cahiers de la recherche architecturale*, n°32-33.
- HAROUEL J.L. (1993), *Histoire de l'urbanisme*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 4<sup>ème</sup> éd.
- HATCHUEL A. (1994), « Apprentissages collectifs et activités de conception », *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet, pp. 109-120.
- HATCHUEL A., WEIL B. (1999), « Pour une théorie unifiée de la conception : axiomatiques et processus collectif », GIS-Cognition
- HATCHUEL A., MASSON le P. (2000), *Innovation répétée et croissance de la firme : micro-économie et gestion des fonctions de conception*, Rapport, Programme CNRS « Enjeux économiques de l'innovation », 57p.
- HATCHUEL A., MASSON le P., WEIL B. (2002), « Innovation/projet : des liens complexes... », *La Cible*, n° 88, pp. 9-14.
- HAYOT A., SAUVAGE A. (2000) (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de La Villette.
- HAYOT A. (2000), « En finir avec le fonctionnalisme : les sciences sociales, l'architecture et la ville », in HAYOT A., SAUVAGE A. (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de La Villette, pp. 11-24..
- INGALLINA P. (2001), *Le projet urbain*, Paris, PUF, « Que-sais-je ? ».
- JACQUOT H., PRIET F. (1998), *Droit de l'urbanisme*, Paris, Editions Dalloz (3<sup>ème</sup> édition).

- JANVIER Y. (1996), « Nouveaux enjeux de société », in MARTINAND C. et LANDRIEU J. (dir.), *L'aménagement en question*, ADEF – DAEI, pp.13-83.
- JANVIER Y. (1998), « Crise de l'aménagement et transformation des temporalités de l'action publique », in MAY N. et al (dir.), *La Ville Eclatée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 304-313.
- JANVIER Y. (1999), « L'économie des services dans l'environnement urbain », in BEAUFILS M.L. et al, *Aménager la ville de demain : une action collective*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 31-64.
- JANVIER Y. (2001), « Un système de production en mutation », in MASBOUNGI A. (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*. Paris, La Documentation française, pp. 137-147.
- JOLIVET F. (1998), « Management de projet : et si l'on parlait vrai ? », *Gérer et Comprendre*, sept., n°53, pp. 19-31.
- JOLIVET F., NAVARRE C. (1993), « Grands projets, auto-organisation, méta-règles : vers de nouvelles formes de management des grands projets », *Gestion 2000*, n°2, pp.191-200.
- KUHN T.S. (1983), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Champs-Flammarion.
- LACAZE J.P. (1997), *Les méthodes de l'urbanisme*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 3<sup>ème</sup> éd.
- LACAZE J.P. (2000), *Renouveler l'urbanisme, Prospective et méthodes*, Paris, Presses de l'ENPC.
- LANDRIEU J. (1999), « L'aménagement urbain, une affaire collective », in BEAUFILS M.L. et al, *Aménager la ville de demain : une action collective*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 9-29.
- LENFLE S., MIDLER C. (2003), « Management de projet et innovation », in MUSTAR Ph., PENAN H. (dir.), *Encyclopédie de l'innovation*, Paris, Economica, pp. 49-69.
- LORRAIN D. (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, XXXIII n°4/91, pp. 461-484.
- LORRAIN D. (1993), « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du Travail*, XXXVI, n°3, pp.285-307.
- LORRAIN D. (1994), « La production urbaine après la décentralisation », in *Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement*, Techniques, Territoires et Sociétés, DRAST, n°26, pp. 13-43.
- MARCH J.G., SIMON H.A. (1965), *Les organisations*, Paris, Dunod.
- MARTINAND C., LANDRIEU J. (dir.) (1996), *L'aménagement en question*, ADEF – DAEI.
- MASBOUNGI A. (2001), « De l'intention à la réalisation », in MASBOUNGI A. (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*. Paris, La Documentation française, pp. 43-49.
- MASBOUNGI A. (2002) (dir.), *Projets urbains en France*, Paris, Ed. du Moniteur.
- MAY N. (1989), « La concurrence comme nouveau paradigme des politiques urbaines », communication au colloque *La science régionale et l'Etat*, Bordeaux.
- MAY N. et al (1998) (dir.), *La Ville Eclatée*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- MERLIN P. (1993), *L'urbanisme*, Paris, PUF, « Que sais-je », 2<sup>ème</sup> éd.
- MERLIN P., CHOAY F. (2000), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 3<sup>ème</sup> éd.
- MIDLER C. (1993a), *L'auto qui n'existait pas. Management des projets et transformation de l'entreprise*, Paris, InterEditions.

- MIDLER C. (1993b), « Introduction : gestion de projet, l'entreprise en question », in ECOSIP (1993), *Pilotages de projet et Entreprises, Diversités et convergences*, Paris, Economica, pp. 17-31.
- MIDLER C. (1993c), « L'acteur-projet : situations, missions, moyens », in ECOSIP, *Pilotages de projet et Entreprises, Diversités et convergences*, Paris, Economica, coll. « Gestion », pp. 81-99.
- MIDLER C. (1995), « Organiser la création : l'exemple du projet Twingo », in PROST R. (dir.), *Concevoir, Inventer, Créer, Réflexions sur les pratiques*, L'Harmattan, coll. « Villes et entreprises », pp. 219-238.
- MIDLER C. (1996a), « Modèles gestionnaires et régulations économiques de la conception », in TERSSAC de G., FRIEDBERG E. (dir.), *Coopération et Conception*, Toulouse, Octares Editions, pp. 63-85.
- MIDLER C. (1996b), « Organisation de projet. Réflexion sur l'ingénierie concourante », *Le Moniteur*, n°4851, nov., pp. 34-35.
- MORAND-DEVILLER J. (1996), « L'urbanisme, la décentralisation, l'intercommunalité », in GENESTIER Ph. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? pour qui ?*, Paris, La Documentation française, pp. 19-27.
- NAVARRÉ C. (1992), « De la bataille pour mieux produire à la bataille pour mieux concevoir », *Gestion 2000*, n°6, pp. 13-30.
- NAVARRÉ C. (1993), « Pilotage stratégique de la firme et gestion de projet : de Ford et Taylor à Agile et IMS », in Ecosip, *Pilotages de projet et entreprises. Diversités et convergences*, Paris, Economica, pp. 181-215.
- NOVARINA G. (1994), « Le partenariat public/privé dans l'urbanisme. Invention ou redécouverte », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 26, pp. 69-86.
- NOVARINA G. (1998), « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, pp.173-179.
- OFFNER J.M. (1993), « Les effets structurants du transport, mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, n°3, pp. 233-242.
- OFFNER J.M. (1996), « La ville, acteur collectif ? », *Le courrier du CNRS*, n°82, juin, pp. 45-47.
- OFFNER J.M. (1998), « Le tramway Saint-Denis-Bobigny, entre enjeux et usages », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, pp. 137-143.
- OFFNER J.M. (1999), « Gouvernance, mode d'emploi », *Pouvoirs Locaux*, n° 42 III, pp. 58-61.
- OFFNER J.M. (1999), « La gouvernance urbaine », in CUILIER F. (dir.), *Les débats sur la ville*, Editions Confluences, pp. 229-243.
- OFFNER J.M. (2000), « L'action publique urbaine innovante », in WACHTER *et al.*, *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, Datar/ Editions de l'aube, pp. 139-155.
- PADIOLEAU J.G. (1986), *L'ordre social*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».
- PADIOLEAU J.G. (1991), « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et Management Public*, vol. 9, n°3, sept., pp.133-143.
- PADIOLEAU J.G. (1999), « L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et management Public*, vol. 17, n°4, pp. 85-127.
- PADIOLEAU J.G., DEMEESTERE R. (1992), « Les démarches stratégiques de planification des villes, origines, exemples et questions », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, pp.28-39.
- PANERAI Ph., MANGIN D. (1999), *Projet urbain*, Marseille, Parenthèse.

- PINSON D. (2000), « Projets de ville, projets de vie », in HAYOT A., SAUVAGE A. (2000) (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de La Villette, pp. 78-95.
- PINSON G. (1999), « Projets urbains et construction des agglomérations. Echelles fonctionnelles et politiques », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, pp. 130-139.
- PINSON G. (2002), *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*. Thèse de doctorat de science politique de l'Université de Rennes I.
- PIRON O. (1996), « Nouveaux processus d'aménagement », in MARTINAND et LANDRIEU (dir.), *L'aménagement en question*, ADEF-DAEI, pp. 85-172.
- POIDEVIN J.L. (2001), « Quel avenir pour l'aménagement et les aménageurs ? » in MASBOUNGI A. (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*. Paris, La Documentation française, pp. 11-14.
- PROST R. (1995) (dir.), *Concevoir, Inventer, Créer, Réflexions sur les pratiques*, L'Harmattan, coll. « Villes et entreprises ».
- PROST R. (2003) (dir.), *Projets architecturaux et urbains. Mutation des savoirs dans la phase amont*, PUCA.
- QUIVY R., VAN CAMPENHOUDT L. (1988), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod.
- RATOUIS O., SEGAUD M. (2001), « De la 'maîtrise d'ouvrage' au 'collectif d'énonciation de l'espace' : proposition pour une nouvelle approche de la production territoriale », *Espaces et Sociétés*, n° 105-106, pp.127-145.
- REY J. (1998), « Une nouvelle manière de faire la ville ? », in TOUSSAINT J.Y. et ZIMMERMANN M. (1998) (dir.), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Liège, Pierre Mardaga éditeur.
- ROBIN C. (2000), « Reconstruction des territoires, projets urbains et anthropologie de l'espace », in HAYOT A., SAUVAGE A. (2000) (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de La Villette, pp. 108-127.
- ROUX J.M., DESMAREST A. (2001), « Projets durables et de longue durée : expérimentations et innovations dans la conception et la management », in MASBOUNGI A. (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*. Paris, La Documentation française, pp. 51-62.
- SCHÖN D.A. (1987), *Educating the reflective practitioner*, Jossey-Bass Publishers, Chapitre trois, The design process as reflection-in-action, pp. 44-79.
- SFEZ L. (1992), *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 4<sup>ème</sup> éd.
- SIMON H.A. (2004), *Les sciences de l'artificiel*, St Amand, Gallimard.
- SMITH A., SORBETS C. (2001), « Des leaderships en liberté conditionnelle ? », *Sciences de la Société*, mai, n° 53, pp. 5-8.
- TERSSAC de G., FRIEDBERG E. (1996) (dir.), *Coopération et Conception*, Toulouse, Octares Editions.
- TOMAS F. (1995), « Projets urbains et projets de ville. La nouvelle culture urbaine a vingt ans », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°68-69.
- TOMAS F. (1998), « Vers une nouvelle culture de l'aménagement des villes ? », in TOUSSAINT J.Y. et ZIMMERMANN M. (1998) (dir.), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Liège, Pierre Mardaga éditeur, pp. 15-34.
- TOUSSAINT J.Y. et ZIMMERMANN M. (1998) (dir.), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Liège, Pierre Mardaga éditeur.

- VERPRAET G. (1994), « La coordination urbaine : anciens métiers, nouveaux métiers », in *Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement*, Techniques, Territoires et Sociétés, DRAST, n°26, pp. 45-67.
- VERPRAET G. (2000), « Les trois paradigmes du projet urbain : rationalisation, médiation, différenciation », in HAYOT A., SAUVAGE A. (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de La Villette, pp. 49-60.
- VOGEL R. (2000), « Projet urbain et planification urbaine : entre la crise du sens et les images de la ville », in HAYOT A., SAUVAGE A. (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de La Villette, pp.96-107.
- WEBER M. (1971), *Economie et Société*, Paris, Plon.
- WEIL B. (1999), *Conception collective, coordination et savoirs. Les rationalisations de la conception automobile*. Tome 1 : Gestion de projet, groupes transversaux et coordination en conception. Tome 2 : Dynamique des savoirs et organisation de la conception. Thèse de doctorat de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, spécialité ingénierie et gestion.
- ZIMMERMANN M., TOUSSAINT J.Y. (2000), « Projet urbain, technique et complexité », in HAYOT A., SAUVAGE A. (dir.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de La Villette, pp.183-200.

## ETUDES DE CAS : SOURCES DOUCUMENTAIRES

---

### MONTPELLIER

#### Ouvrages, articles et rapports de recherche

- AMPHOUX N. (1994) (dir.), *L'intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine. Agglomérations de Marseille, Nice, Montpellier et Perpignan*. Rapport, CETE méditerranée, Plan Urbain, Ministère de l'Equipeement des Transports et du Tourisme, pp. 41-50.
- Architecture méditerranéenne* (1998), dossier « Montpellier », n°51, pp. 81-131.
- AUGUSTIN (2001), « La ville des loisirs », *Urbanisme*, n° 319, pp.54-57.
- AVRIL B., ROTH B. (1997), *La promotion immobilière*, Paris, Presses de l'ENPC.
- BOURDIN A., ARAB-ROCHETTE N. (1997), *Organisation et fonctions du métier d'aménageur*, Rapport, Club des Maîtres d'Ouvrages d'Opérations Complexes, ARDU, PCA, 52 p., 2<sup>ème</sup> partie.
- BERARD E. (1999), « Odysseum, complexe de loisirs, de commerces et de sensations », *PCM Le Pont*, pp. 19-22.
- CHOLVY G. (1995) (ed.), *Histoire de Montpellier*, Toulouse, Privat.
- DATAR (1990), « Montpellier LR Technopole », in *Vingt technopoles, un premier bilan*, Paris, La Documentation Française, pp. 70-79.
- Diagonal* (2002), « Commerce-loisirs : le ticket gagnant ? », n° 154, pp. 28-52.
- DESSE R.P. (2002), « Les centres commerciaux français, futurs pôles de loisirs ? », *Flux*, n°50, pp. 6-19.
- DUBOIS J. (1997), *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, Paris, l'Harmattan.
- ELEB-HARLE N. (2000), *Conception et coordination des projets urbains*, Editions Recherches.
- FERRAS R., VOLLE J.P. (1998), « Images de la technopole montpelliéraine », in BRUNET *et al.*, *Montpellier Europole*, Montpellier, GIP Reclus, pp. 203-282.
- FERRAS R., VOLLE J.P. (1990), « Technopole et structure spatiale de la ville : le cas de Montpellier », in JALABERT G., THOUZELLIER C. (dir.), *Villes et technopoles. Nouvelles urbanisations, nouvelles industrialisations*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, pp. 431-437.
- Flux* (2002), « Paquebots urbains », n° 50.
- GARNIER J.P. (1988), « Le laboratoire montpelliérain : entre tekhnê et polis », in BRUNET *et al.*, *Montpellier Europole*, Montpellier, GIP Reclus, pp. 143-199.
- Génie Urbain* (1997), dossier « Montpellier face au troisième millénaire », n° 434, pp. 4-60.
- GROUEFF S. (2001), « Odysseum : tout en un ! », *Urbanisme*, n°319, pp. 75-77.
- LENFANT C. (1991), « L'urbanisme à Montpellier », *Urbanisme*, n° 244, pp. 90-96.
- LENFANT-VALERE C. (1993), « Montpellier, les années décentralisation », *Urbanisme*, n° 261, pp. 66-69.
- « Les petits frères d'Odysseum », *Midi Libre*, 19-10-2002.
- « Montpellier face au troisième millénaire », *Génie Urbain*, n° 434, avril 1997, pp. 3-21.

- « Montpellier, Frêche imperator », *L'Express*, 06-05-1999.
- « Montpellier : le conflit s'envenime entre les 'pros' et les 'antis' Odysseum », *Midi Libre*, 15-01-2000.
- « L'immense projet Odysseum oppose le maire à la chambre de commerce et d'industrie. Bataille homérique à Montpellier », *Le Figaro*, 10-02-2000.
- « Montpellier a si vite grandi », *Le Monde*, 22-02-2001.
- « Montpellier. Les grands projets du roi Georges », *Le Nouvel Observateur*, 22-02-2001.
- « Montpellier. Manifester le dynamisme », in MASBOUNGI A. (Dir.), *Projets urbains en France*, Paris, Ed. du Moniteur, 2002, pp. 112-115.
- MORETTI GP. (2001), « Expériences urbaines et architecturales du commerce en France : emprunts, innovations et regards croisés avec les USA », *Espaces et Sociétés*, n°107, pp.141-165.
- « Nausicaà Développement retenu pour le futur aquarium de Montpellier », *Les Echos*, 01/12/1998.
- NEGRIER E. (2001), « Territoire, leadership et société. Georges Frêche et Montpellier », *Sciences de la Société*, mai, n°53, pp.63-82.
- NURIT Y. (2001), « Odysseum : un concept novateur », in MASBOUNGI A. (coord.), *Fabriquer la ville*, Paris, La Documentation Française, pp. 33-35.
- PCM Le Pont (1999), dossier « Montpellier », oct. 99.
- RAMON J. (1996), « Montpellier. Un tramway aboutissement de 20 ans d'urbanisme », *Prospectives d'Urbapress-Informations*, H.S. n° 17, pp. 32-33.
- RAMON J. (2000), « Montpellier la communicante », *Stratégie de Développement local*, février-mars, n°9, pp. 26-27.
- ROMEO C. (2002), « Nouveaux styles, nouvelles offres, les centres commerciaux reprennent du terrain », in *Stratégies de développement local*, n°23, pp. 4-5.
- ROSEMBERG M. (2000), « Montpellier : un modèle de développement urbain », in *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de ville*, Paris, Ed. Economica, pp. 87-94.
- Stratégies de développement local* (1999), dossier « Quand les loisirs s'enracinent », n°6, pp.16-29.
- Stratégies de développement local* (2002), « Nouveaux styles, nouvelles offres, les centres commerciaux reprennent du terrain », n°23, pp. 4-5.
- Urbanisme* (2001), dossier « Loisirs urbains », n°319, pp. 52-87.
- VERMEIL J. (1994), « Montpellier, la folie de la ville », *D'Architectures*, n° 43, pp. 33-38
- VOLLE J.P. (2002), « Montpellier méditerranée. Le rêve métropolitain et les enjeux de la croissance », dactylo, 19 p.

### **Plaquettes et documents techniques**

*Droit de Cité*, bulletin de la Faduc :

N°2, mars 1999, « Odysseum : la cité des caddies »

N°3, juin 1999, « Odysseum : la grande embrouille »

Edition spéciale du 06 sept. 1999, « Odysseum : la grande magouille »

N°4, sept. 1999, « Les jeux truqués d'Odysseum »

N° 5, déc. 1999, « Odysseum : encore du chômage »

N°6, fev. 2000, « Odysseum : 58156 NON, 890 OUI »



- Edition spéciale du 03 avril 2000, « Odysseum : les dessous de l'affaire »
- N°7, mai 2000, « Montpellier sera-t-elle livrée aux appétits de la grande distribution ».
- N°9, fév. 2001, « Pour l'avenir de Montpellier et contre Odysseum ».
- « Dossier de concours Port Marianne », Ville de Montpellier, Serm.
- DUGRAND R. (1997), « Une politique pour l'urbanisation. Entretien avec R. Dugrand, premier adjoint au maire de Montpellier, Délégué à l'Urbanisme et aux Grands Travaux », *Génie Urbain*, n° 434, pp. 6-8.
- DUGRAND R. (1998), « Entretien avec R. Dugrand, premier adjoint de la Ville de Montpellier, Délégué à l'Urbanisme et aux Grands Travaux », *Architecture Méditerranéenne*, n° 51, pp. 82-86.
- « Le projet Odysseum entre dans une nouvelle phase », *Infos CCI*, CCI de Montpellier, novembre 2001.
- Loi 96-603 du 05 juillet 1996, loi relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.
- « Montpellier-Port-Marianne. Plan du schéma d'urbanisation de l'Est », R. Boffil.
- « Odysseum. Un monde de loisirs et de sensations aux portes de la Méditerranée », Ville de Montpellier, 01/2000.
- « Odysseum. 2001, l'odyssée des loisirs », Ville de Montpellier, Serm, Montpellier District, 02/2000.
- « Port Marianne. La Méditerranée retrouvée », Ville de Montpellier, Serm, 1997.
- « Port Marianne, vue imprenable sur la modernité », Ville de Montpellier, 1997.
- « Port Marianne, Montpellier, France, ouvert sur tous les rêves », Ville de Montpellier, 2000.
- « Port Marianne », Ville de Montpellier, Serm, Montpellier District, 2000.
- « La société d'équipement de la région montpelliéraine », document de présentation, Serm, 02/2000.

## STRASBOURG

### Ouvrages, articles et rapports de recherche

- BADARIOTTI D., WEBER C. (2000), « Strasbourg » in DUREAU F. *et al.* (coord.), *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, IRD/Economica.
- BARBERON M. (1999), « A Strasbourg, la ligne B sur les rails », *Vie du rail et des transports*, n° 95, sept., pp. 43-47.
- BRETON P. (1989-90), « Entre val et tram, Strasbourg aux prises avec la communication », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, n° 17, pp. 95-116.
- CUILLIER F. *et al.* (1994), *Strasbourg chroniques d'urbanisme*, La Tour d'Aigues, ADEUS/Ed. de l'Aube.
- Connaissance du rail* (1994), « Strasbourg, le tram nouveau est arrivé », n° 163, pp. 22-33.
- DELAUME Ph. (1987), *Transport en commun et morphologie urbaine : le cas strasbourgeois*, mémoire de 3<sup>ème</sup> cycle, Ecole d'Architecture de Strasbourg.
- Equipement Magazine* (1998), « Priorité aux transports publics », n° 101, oct., pp. 12-17.
- KLEINSCHMAGER R. (1997), *Strasbourg, une ambition européenne*, Paris, Anthropos.

- MESSELIS M. (1994), « 1945-1993 » : du réseau de voirie au plan de déplacements urbains », in CUILIER F. *et al.*, *Strasbourg chroniques d'urbanisme*, La Tour d'Aigues, ADEUS/Ed. de l'Aube, pp. 97-107.
- Métropolis* (1998), « Evaluer et décider dans les transports », n° 106/107.
- MIGUET L. (2002), « Le tramway réveille une cité dortoir », *Le Moniteur*, n° 5120, p. 43.
- PETER A. (1995), « Le tramway de Strasbourg », *Paysage et Aménagement*, n° 30, pp. 23-25.
- Transport public* (1998), « Strasbourg, Orléans, Caen : l'enquête publique en question », n° 971, pp. 18-27.
- Transport public* (2001), « 1995-2001 : ce qui a marqué le transport public », mai, n° 1003, pp. 17-62.
- Urbanisme* (2000), dossier « tramway », n° 315, nov.déc., pp. 62-90.
- VIENNET R. (2000), « Sites propres : la valse des inaugurations », *Transport Public*, n° 991, pp. 38-41.
- VIMBERT B. (1998), « Strasbourg : ligne A de tramway, les effets, leurs mesures, leurs interprétations », *Transports urbains*, n° 98, janv.-mars, pp. 31-38.
- ZIEGLER B. (2000), « Nantes, Strasbourg : tramway, acte II », *Transport Public*, n° 995, pp. 20-23.

### Plaquettes et documents techniques

- B.O. du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme* du 10 janvier 1995, n° 94-91, circulaire du 21 décembre 1994 relative aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province.
- « Chantier de construction TRAM ligne B », CUS, 1998.
- Dossier de prise en considération par l'Etat d'un projet de réseau de TCSP dans le cadre d'une politique globale des déplacements*, Annexe I, Extrait de la circulaire du 21 décembre 1994 relatives aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province
- « Dossier de prise en considération du projet d'extension du réseau à moyen terme » 06/1993 approuvé par le Conseil de la CUS le 25 mars 1994.
- J.O. n° 140 du 18 juin 1991*, Décret du 17 juin 1991 portant déclaration d'utilité publique des acquisitions et travaux nécessaires à la réalisation, sur le territoire des communes de Strasbourg et d'Illkirch-Graffenstaden, de la première phase de la première ligne de tramway de l'agglomération strasbourgeoise...
- J.O. n° 182 du 08 août 1998*, Décret du 30 juillet 1998 portant déclaration d'utilité publique des acquisitions et travaux nécessaires à la réalisation de la ligne B du tramway de l'agglomération strasbourgeoise...
- GETAS (1989), *Le projet tramway de l'agglomération strasbourgeoise*, Communauté urbaine de Strasbourg.
- « La ligne B du tram », CUS, 03/1997.
- « La ligne B du tram », CUS, 10/1999.
- « Le tramway de Strasbourg », CUS/CTS, 01/1993.
- « Le tramway de l'agglomération strasbourgeoise », CUS, 01/1996
- « La politique des déplacements. L'enjeu du développement durable », CUS, 03/1999.
- « Plan de déplacements urbains. Projet arrêté par le Conseil de Communauté Urbaine de Strasbourg du 21 mai 1999 », Adeus, CUS, 06/1999.
- « Projet d'agglomération », CUS, 12/1990, 132p.

- « Réseau de tramway à moyen et long terme de l'agglomération strasbourgeoise. Analyse des variantes par branche. Synthèse », Adeus, CUS, 08/1993.
- « Réseau de tramway à moyen et long terme de l'agglomération strasbourgeoise », ADEUS, 1993.
- « Réseau de tramway moyen et long termes, 2<sup>ème</sup> étape d'étude », ADEUS, juin 1994.
- « Tramway de l'agglomération strasbourgeoise. Configuration générale du réseau : enjeux d'aménagement et de phasage », ADEUS, juillet 1995.
- « Tramway de l'agglomération strasbourgeoise, configuration générale du réseau », CUS, décembre 1995.

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Dynamique de l'activité de projet dans le temps.....	99
Figure 2 : Situations avant-après (Ligne A, HautePierre-Avenue Cervantès / Ligne A, rue des Francs-Bourgeois/ Ligne B, Rue du Faubourg National/ Ligne B, Avenue Mendès- France) .....	132
Figure 3 : Réseau de tramway 2000.....	133
Figure 4 : Carte de la CUS.....	141
Figure 5 : La ligne A .....	151
Figure 6 : Evolution du réseau à moyen terme 1990/1995 .....	159
Figure 7 : Les enjeux urbains .....	164
Figure 8 : Configuration générale du réseau à horizon 2010 arrêtée en décembre 1995 par la CUS .....	167
Figure 9 : Les principaux acteurs de l'élaboration de la ligne B .....	183
Figure 10 : Le déploiement temporel du projet ligne B.....	194
Figure 11 : Odysseum, illustrations .....	277
Figure 12 : Plan masse Odysseum, 2004 .....	279
Figure 13 : Axe de développement urbain.....	300
Figure 14 : Port Marianne.....	305
Figure 15 : Port Marianne/Odysseum .....	307
Figure 16 : Organigramme de la SERM .....	314
Figure 17 : Le dispositif d'organisation de l'élaboration .....	429
Figure 18 : Le montage juridique .....	430
Figure 19 : Exemples de problèmes de conception .....	459
Figure 20 : Exemples des mécanismes de conception .....	465
Figure 21 : Exemples des missions remplies par la direction de projet .....	470



## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>7</b>
<b>A. L'urbanisme, la ville et les projets d'aménagement urbain</b>	<b>9</b>
1 - L'urbanisme : transformer l'espace urbain	9
2 - La ville : un espace à concevoir et à construire	10
3 - Le projet urbain : une entrée récente dans la recherche urbaine	13
<b>B. L'élaboration des projets urbains : un nouveau champ pour la recherche</b>	<b>14</b>
1 - De la production à la coproduction de la ville	14
2 - La logique de projet : quand l'élaboration collective passe sur le devant de la scène	15
<i>Le projet : une nouvelle catégorie de l'action</i>	15
<i>L'émergence d'une problématique de l'élaboration collective</i>	16
3 - L'élaboration des projets urbains pour objet de recherche	17
<i>L'élaboration collective des projets urbains : un enjeu social</i>	17
<i>Elaboration des projets et phases amont : une boîte noire</i>	18
4 - Le schème actanciel comme inscription paradigmatique	21
<b>C. Construction du dispositif de recherche</b>	<b>25</b>
1 - Une enquête exploratoire structurante	25
2 - Délimitation de la recherche aux projets d'aménagement urbain	26
<i>Les types de projets urbains</i>	27
<i>Du projet urbain aux projets d'aménagement urbain</i>	29
3 - Axe d'investigation privilégié, outillage théorique et dispositif méthodologique	30
<i>La relation intentions/passage à l'acte au cœur du questionnement</i>	30
<i>La situation de projet, l'activité de conception et l'activité de pilotage : les trois volets du processus d'élaboration</i>	31
<i>Le modèle industriel du projet et les sciences de gestion : une armature méthodologique centrale</i>	33
<b>D. La thèse et sa structure</b>	<b>34</b>

<b>CHAPITRE 1 - L'ELABORATION DES PROJETS AU CŒUR DE LA REDEFINITION DU PROCESSUS DE PRODUCTION DE LA VILLE</b>	<b>37</b>
<b>Introduction</b>	<b>39</b>
<b>A. Le projet dans le champ urbain : une logique de coproduction ; un nouveau modèle d'action</b>	<b>42</b>
1 - Le projet urbain : succès d'une notion floue et polysémique	42
2 - Le projet : l'expression d'un nouveau modèle d'action	43
<i>Une critique des conceptions socio-spatiales fonctionnalistes</i>	43
<i>Une alternative au plan</i>	45
<i>Un instrument de gouvernance urbaine</i>	46
3 - Le projet urbain et la coproduction de la ville : doctrine ou réalité ?	48
<i>Le projet urbain : rhétorique et modèle normatif</i>	48
<i>Le projet urbain : l'indicateur d'une mutation des enjeux et des conditions de production de la ville</i>	49
<b>B. La coproduction : une réponse au bouleversement des enjeux et conditions de production de la ville</b>	<b>50</b>
1 - La complexification du jeu d'acteurs	52
<i>Montée en puissance des pouvoirs locaux et nouvelles logiques d'action</i>	52
<i>Le partenariat public-privé : nouvelles donnes</i>	53
<i>L'urbanisme participatif et le triomphe de la figure de « l'utilisateur-acteur »</i>	56
<i>Bouleversement des rapports amont/aval</i>	57
2 - La transformation des problèmes urbains	58
3 - Recul d'une vision déterministe et règne de l'incertitude	61
<i>L'aménagement à l'heure de l'incertitude</i>	61
<i>Un autre rapport à la connaissance et à la conduite de l'action</i>	62
4 - Une injonction à l'innovation urbaine	64
5 - Pour une problématique de l'élaboration des projets	66
<i>La coproduction de la ville : vers une élaboration collective des projets</i>	67
<i>Pilotage des phases amont et management de projet : une préoccupation clé</i>	68
<i>Pilotage politique vs gouvernance urbaine ?</i>	69
<b>Conclusion</b>	<b>71</b>

<b>CHAPITRE 2 - COMMENT ETUDIER L'ELABORATION DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN ?</b>	<b>73</b>
<b>Introduction</b>	<b>75</b>
<b>A. L'élaboration des projets d'aménagement urbain : déplacements problématiques et méthodologiques</b>	<b>77</b>
1 - De la coproduction de la ville à la conception et la production des projets d'aménagement	77
<i>L'aménagement urbain : une finalité productive irréductible</i>	77
<i>De la coproduction à la conception collective</i>	79
2 - L'élaboration des projets d'aménagement : un problème pour la recherche	81
<i>Le projet urbain : ni un concept codifié, ni une théorie formalisée</i>	81
<i>Pour un renouvellement des approches et catégories traditionnelles d'analyse</i>	83
<b>B. Le processus d'élaboration : périmètre de la recherche, grille d'analyse et enquête</b>	<b>87</b>
1 - Définir le projet et délimiter le périmètre de la recherche	87
<i>Le projet : une activité qui vise à faire advenir quelque chose qui n'existe pas encore et qui est partiellement déterminé</i>	87
<i>Phases amont et conception des projets d'aménagement urbain : détermination de l'unité d'exploration</i>	89
2 - Le recours au modèle industriel du projet	91
<i>La théorisation de l'activité de projet par les sciences de gestion : un guide d'investigation</i>	91
<i>Le projet et la gestion des processus de conception : une réponse aux nouveaux enjeux concurrentiels de l'entreprise</i>	92
<i>Projet, management de projet, conception et innovation : quels liens ?</i>	93
3 - Du modèle industriel du projet à l'exploration du processus d'élaboration des projets d'aménagement urbain : grille d'analyse	96
<i>La situation de projet</i>	96
<i>La question de la dynamique de l'activité de projet dans le temps</i>	98
<i>La question des spécificités de l'activité de conception</i>	101
<i>La question de l'organisation des projets</i>	103
<i>La question de l'innovation</i>	106
4 - L'enquête	111
<i>Une démarche compréhensive</i>	111
<i>Priorité à la description empirique, « narrative » et dynamique</i>	111
<i>Etudes de cas et corpus empirique</i>	114
<b>Conclusion</b>	<b>119</b>



## ***La ligne B du tramway de l'agglomération strasbourgeoise***

Préambule	127
<b>CHAPITRE 3 - LES TRANSPORTS URBAINS, UN AXE PRIORITAIRE DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE STRASBOURG</b>	<b>135</b>
<b>Introduction</b>	<b>137</b>
<b>A. Les transports urbains : un levier stratégique du projet d'agglomération</b>	<b>139</b>
1 - La planification ancienne d'un projet de tramway	139
<i>La CUS : institution territoriale de premier ordre et acteur majeur du tramway</i>	139
<i>Un TCSP au programme du SDAU</i>	140
2 - Un projet de tramway au dossier d'agglomération	142
<i>Pour une réhabilitation du tramway en France et à Strasbourg</i>	142
<i>Les attermolements du projet de tramway</i>	143
<i>Un tramway pour la ville comme programme électoral</i>	144
3 - Les transports collectifs au cœur du projet d'agglomération	145
<i>Les ambivalences de l'agglomération strasbourgeoise</i>	145
<i>Les transports collectifs : levier stratégique du devenir de l'agglomération</i>	146
<b>B. Le tramway se concrétise avec la ligne A</b>	<b>148</b>
1 - La ligne A : une visée urbaine	148
2 - Un projet rondement mené	149
3 - L'espace public, le véhicule et le réseau de transports collectifs : conditions du succès et enjeux du projet	152
<i>Restructurer l'espace</i>	152
<i>Le véhicule, un projet dans le projet</i>	153
<i>La réorganisation du réseau TC</i>	153
4 - Un dispositif d'action spécifique au projet	153
<i>Une direction tramway</i>	154
<i>Les techniciens de la CUS et l'ADEUS</i>	154
<i>La compagnie des transports strasbourgeois</i>	155
<i>Les concepteurs</i>	156
<i>La part de l'expérience grenobloise</i>	157
<i>Une volonté politique affirmée</i>	157
<b>C. Le projet de réseau, un préalable à la ligne B</b>	<b>158</b>
1 - Contraintes d'investissement et remise en cause du réseau initial	158

2 - Le nouveau projet de réseau : à la recherche d'une compatibilité entre développement urbain, déplacements et exploitation	160
<i>Reconnaissance des branches et tracés possibles</i>	163
<i>Les enjeux de développement urbain et la vocation du tramway</i>	163
<i>Des tracés potentiels au réseau à moyen terme</i>	165
<b>Conclusion</b>	<b>169</b>
 <b>CHAPITRE 4 - LA LIGNE B, UN NOUVEAU PROJET A FAIRE ADVENIR DANS UNE SITUATION BALISEE</b>	 <b>173</b>
<b>Introduction</b>	<b>175</b>
 <b>A. La première séquence de l'élaboration : l'énonciation de fins et de moyens préétablis et opératoires</b>	 <b>177</b>
1 - La ligne B : des décisions fondatrices prédéfinies	177
<i>Les délais : un impératif politique</i>	177
<i>Un coût global à respecter</i>	178
<i>Des choix de destination à desservir</i>	178
<i>Des enjeux de requalification urbaine et d'efficacité du mode</i>	181
2 - La reconduction d'un dispositif d'action éprouvé	182
 <b>B. Une visibilité de l'itinéraire de concrétisation</b>	 <b>184</b>
1 - Une visibilité du cheminement global	185
2 - Une visibilité de la conception	188
3 - Une visibilité des problèmes à résoudre et des risques à contrôler	189
<i>La remise en cause tardive du programme : un problème fondateur</i>	189
<i>Les coûts et les délais au centre des préoccupations</i>	189
<i>La gestion des interfaces techniques</i>	190
<i>La DUP : un lieu majeur d'irréversibilités</i>	190
<i>Les risques politiques</i>	193
4 - La phase amont : une étape stratégique de l'élaboration	194
 <b>Conclusion</b>	 <b>197</b>

<b>CHAPITRE 5 - L'ELABORATION DE LA LIGNE B : UNE PROGRESSION PROBLEMATIQUE</b>	<b>201</b>
<b>Introduction</b>	<b>203</b>
<b>A. Le tronçon Nord : variétés des problèmes de conception et de leur mode de résolution</b>	<b>205</b>
1 - L'axe « historique » ou la décision impossible	205
2 - De l'axe « historique » à l'axe « Mendès France » : déplacer les problèmes pour décider	210
<i>Déplacer l'espace du compromis pour débloquer la situation</i>	210
<i>Certitudes et incertitudes des expertises</i>	210
<i>D'une controverse technique vers un choix politique</i>	211
3 - L'avenue Mendès France : un mixte de conception, de négociation politique et de concertation	213
<i>La commande politique et la désignation d'une image crédible</i>	213
<i>L'activité de conception génère de nouveaux paramètres</i>	214
<i>Un intérêt politique pour l'axe Mendès France</i>	215
<i>2x1 voies ou 2x2 voies ? Conflit sur la définition du problème</i>	215
<i>Relations de pouvoir et détermination des choix</i>	217
<i>Concertation publique et décision</i>	218
<b>B. Des registres d'action stables mais des compromis localisés</b>	<b>219</b>
1 - Des registres d'action prédéfinis	219
2 - Interdépendance technique et intégration fonctionnelle et temporelle des paramètres	223
3 - Des compromis techniques localisés	225
<b>Conclusion</b>	<b>229</b>
<b>CHAPITRE 6 - PILOTER LA PROGRESSION DE LA LIGNE B : LA COHABITATION DE PLUSIEURS MODES DE COORDINATION ET DE REGULATION</b>	<b>233</b>
<b>Introduction</b>	<b>235</b>
<b>A. L'organisation de dispositifs de coopération sur les composantes techniques</b>	<b>237</b>
1 - Le comité de pilotage technique : le pilotage de l'optimum technique par concourance	237
<i>Un dispositif à géométrie variable</i>	237
<i>Un dispositif qui coordonne les expertises</i>	238
<i>Un dispositif qui « déséquentialise » le cheminement global</i>	238
2 - Le Getas : une « sous-délégation » de la régulation technique	240
3 - La CTS : le représentant des coûts de construction et des contraintes d'exploitation	241
<i>La mise sous contrôle des coûts et des délais</i>	242

<i>L'optimisation du réseau de transports</i>	242
<i>La performance de l'infrastructure</i>	242
<i>Le représentant de l'utilisateur</i>	243
4 - Formalisation des interfaces techniques les plus névralgiques	243
<i>Le Getas : une formalisation de la confrontation transport/urbanisme</i>	243
<i>La CTS: une formalisation de la confrontation coûts de construction/conditions d'exploitation</i>	245
<b>B. Le portage politique du projet</b>	<b>248</b>
1 - L'organisation d'un dispositif de pilotage politique	248
<i>Une délégation de la régulation politique sur le projet</i>	248
<i>L'arbitrage politique : une ressource pour l'avancement du projet</i>	249
<i>L'échelle de l'agglomération : une ressource pour l'arbitrage</i>	250
2 - Le portage par l'engagement des élus	250
<b>C. Le pilotage de l'optimum global du projet</b>	<b>253</b>
1 - La Ditram : une direction de projet formalisée	253
2 - La mission de la Ditram : veiller à la convergence du projet dans le cadre du calendrier imparti	255
<i>Finaliser le processus de conception</i>	256
<i>Rechercher l'optimum global</i>	256
<i>« Conduire la 'conversation avec la situation' »</i>	257
3 - Les leviers d'action pour gérer la convergence du projet	258
<i>Une position formelle de commandement</i>	258
<i>Le comité de pilotage technique et le comité de pilotage politique : des relais privilégiés pour conduire « la conversation avec la situation »</i>	259
<i>L'outil « concertation publique »</i>	260
<i>Les coûts et les délais : les plus grands dénominateurs communs</i>	264
<b>Conclusion</b>	<b>266</b>

## ***Le projet Odysseum à Montpellier***

Préambule	273
<b>CHAPITRE 7 - L'AMENAGEMENT URBAIN A MONTPELLIER, AXE MAJEUR DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET LEVIER DU PROJET DE VILLE</b>	<b>281</b>
<b>Introduction</b>	<b>283</b>
<b>A. L'action publique locale : leadership politique et stratégie de compétitivité territoriale</b>	<b>285</b>
1 - Leadership territorial du pouvoir politique	286
<i>Une mainmise de la collectivité locale sur l'aménagement urbain</i>	287
<i>Structuration d'une capacité d'expertise interne</i>	288
<i>La société locale comme ressource du leadership et de la capacité d'action</i>	289
2 - Mythe et réalité pour un projet de ville ambitieux	292
<i>La métropolisation et la croissance démographique au fondement du projet de ville</i>	292
<i>Politiques publiques et marketing urbain au service du projet de ville</i>	293
3 - Le tourisme et les loisirs au programme de « Montpellier Méditerranée Technopole »	294
<b>B. L'urbanisme : un vecteur clé du projet de ville</b>	<b>297</b>
1 - Un urbanisme de rupture pour réguler la croissance	297
2 - Une stratégie de maîtrise foncière	300
3 - Antigone, symbole du volontarisme politique	301
4 - Port Marianne ou l'affirmation de l'ambition métropolitaine	303
<b>C. La serm : un opérateur majeur du projet de ville</b>	<b>307</b>
1 - L'outil Sem : des techniques de gestion privée au service de l'action publique	308
2 - Le réseau CDC : un partenariat financier et technique	309
3 - La SERM : une structure intégrée au système d'action municipal	310
4 - Une entreprise locale du développement urbain	311
<i>Trois grands métiers</i>	311
<i>Une structure professionnelle reconnue</i>	313
<b>Conclusion</b>	<b>317</b>

<b>CHAPITRE 8 - ODYSSEUM : CONDITIONS D'EMERGENCE ET DECOUVERTE DE LA SITUATION DE PROJET</b>	<b>321</b>
<b>Introduction</b>	<b>323</b>
<b>A. Des déterminations multiples pour un nouveau projet</b>	<b>326</b>
1 - Le projet de Centre Directionnel Régional mis en échec	326
2 - L'événement Gaumont : une opportunité exogène qui modifie la donne	327
3 - Une nouvelle commande politique	329
<b>B. Un projet risqué et peu balisé à concrétiser dans l'urgence</b>	<b>332</b>
1 - Le site : un atout de la concrétisation du projet	332
2 - Des composantes initiales peu circonscrites	332
<i>Une incertitude cognitive</i>	332
<i>Des opérateurs privés incontournables mais virtuels ; des moyens publics indéfinis ; une SERM inexpérimentée</i>	333
3 - L'opposition des commerçants locaux : une certitude	334
4 - Les balises administratives et réglementaires	335
5 - La CDEC : un risque majeur d'infaisabilité ; un enjeu clé de l'élaboration	336
6 - Le rapport au temps : entre rapidité de l'action et horizon temporel	337
<b>C. De la découverte des impasses à la rupture avec les pratiques habituelles</b>	<b>339</b>
1 - Quand marges d'action riment avec indécidabilité	341
2 - Des modèles touristiques non reproductibles...	342
3 - ... Mais l'émergence d'une piste « loisirs urbains »	344
4 - La forme urbaine ou la stérilité des modes de raisonnements habituels	345
5 - L'impossible coopération avec les investisseurs privés	346
6 - De l'impasse des modèles dominants à la rupture avec les modes de faire habituels	347
<b>Conclusion</b>	<b>351</b>
<b>CHAPITRE 9 - L'ELABORATION D'ODYSSEUM : CONCEVOIR UN OBJET URBAIN INEDIT DANS UN CONTEXTE DE RESISTANCES</b>	<b>355</b>
<b>Introduction</b>	<b>357</b>
<b>A. De la formulation d'un nouveau pari urbain à l'affirmation du parti pris d'aménagement</b>	<b>359</b>
1 - L'émergence d'un nouveau pari urbain	359
2 - Les facteurs structurants du processus de conception	361
<i>Impasses des modèles connus, investigations théoriques et apprentissages exogènes</i>	361

<i>Intervention politique, opportunités locales et apprentissages endogènes</i>	361
3 - Le concept : une réponse crédible « au quoi faire »	364
<i>La formulation d'un nouveau concept et la transformation de la situation de projet</i>	364
<i>Une représentation générale et abstraite mais l'énonciation d'un pari crédible</i>	364
4 - Mettre en place un dispositif d'action	366
<i>Une nouvelle question clé : comment financer la conception du projet ?</i>	366
<i>Un partenariat informel de co-élaboration</i>	366
<i>Formalisation d'un partenariat financier et détermination du dispositif de conception et de production du projet</i>	369
<i>Un partenariat financier de conception mais une direction de projet centralisée</i>	370
<i>Recruter des expertises</i>	374
5 - Quand le pari devient parti pris d'aménagement	375
<i>DI et le voyage aux USA : la validation socio-économique du concept</i>	375
<i>Le gel des orientations conceptuelles ou le passage du pari au parti pris</i>	376
<b>B. L'élaboration d'Odysseum à l'épreuve de la contestation et de l'innovation</b>	<b>379</b>
1 - Une opposition locale virulente et organisée	379
2 - Augmenter la connaissance sur le projet : une gageure	381
<i>Augmenter la connaissance, un enjeu fondamental de l'élaboration</i>	382
<i>L'urbanisme commercial et les complexes « commerces-loisirs » : des savoirs disponibles pauvres ou inadaptés</i>	383
<i>Le marché de la mixité commerces/équipements de loisirs : une offre inexistante ou frileuse</i>	385
<b>C. Du concept à l'artefact : variabilité des itinéraires et des problèmes</b>	<b>388</b>
1 - La finalisation partielle du projet	389
<i>Quand le temps de l'urgence côtoie le temps de la réflexion</i>	391
<i>Quand la connaissance sur le projet augmente la capacité d'action</i>	393
<i>Conception et construction : une imbrication temporelle</i>	395
2 - Variété et émergence des difficultés de la finalisation	395
<i>La rationalisation de la programmation ludique : une énigme</i>	395
<i>La discothèque et l'émergence d'un nouvel enjeu</i>	397
<i>La forme urbaine et le dépassement du modèle américain</i>	397
<i>Le pôle commercial à l'épreuve des rapports de force</i>	398
<b>Conclusion</b>	<b>403</b>

<b>CHAPITRE 10 – LE PILOTAGE D’ODYSSEUM : CONSTRUIRE LA FAISABILITE DU PROJET ET L’EFFECTIVITE DU PARTI PRIS D’AMENAGEMENT</b>	<b>407</b>
<b>Introduction</b>	<b>409</b>
<b>A. La mise sous contrôle des risques d’infaisabilité réglementaire</b>	<b>411</b>
1 - Le recrutement d’une expertise de la « justification »	411
2 - Le leadership politique en action	413
<b>B. La coproduction : une condition incontournable mais problématique de la faisabilité</b>	<b>414</b>
1 - Une exploration empirique et interactive des options et des opérateurs	415
<i>Augmenter la connaissance pour construire la coproduction</i>	415
<i>La commercialisation comme dispositif de conception et de structuration de l’offre</i>	418
2 - Le pilotage par la rentabilité	420
<i>Gérer une situation de rupture avec les modes de production et les critères de performance préétablis</i>	420
<i>Intégrer dès l’amont les logiques d’action des investisseurs</i>	421
<i>Optimisation globale vs optimums locaux</i>	422
<b>C. Structurer la situation de projet et construire la maîtrise publique d’une coproduction à risques</b>	<b>424</b>
1 - Le pilotage politique et la construction de l’itinéraire de concrétisation	424
<i>Le leadership politique : un gage de fiabilité</i>	425
<i>Le politique et la structuration de l’espace des choix</i>	425
<i>Produire de l’irréversibilité</i>	427
2 - Garantir l’effectivité des objectifs politiques et du parti pris d’aménagement	428
<i>La réduction des risques par le dispositif d’action</i>	428
<i>Source : « Odysseum. Un monde de loisirs et de sensations aux portes de la Méditerranée ». Ville de Montpellier, 2000.</i>	430
<i>Geodem : une structure d’études « sur mesure » pour la conception du projet</i>	431
<i>Faire de la SERM la direction explicite du projet ou construire la maîtrise de l’amont</i>	431
<i>Le pilotage de et par l’aval</i>	433
<b>Conclusion</b>	<b>438</b>



<b>CHAPITRE 11 : DE L'INDETERMINATION DES PROCESSUS D'ELABORATION A LA FORMALISATION DE L'ACTIVITE DE PROJET</b>	<b>443</b>
<b>Introduction</b>	<b>445</b>
<b>A. Des intentions aux réalisations : vers une modélisation de l'activité d'élaboration</b>	<b>447</b>
1 - De l'indétermination du processus d'élaboration à la formalisation des situations de projet	447
2 - Connaissance vs découverte de l'itinéraire de concrétisation	450
3 - La structure des risques	451
4 - L'artefact urbain	454
5 - La situation de conception	456
6 - La situation de production	460
<b>B. Des intentions aux réalisations : formalisation des modes de pilotage du projet</b>	<b>462</b>
1 - Le pilotage de l'activité d'élaboration : quelles logiques d'action ?	462
<i>Le pilotage par les modes d'organisation de l'élaboration</i>	462
<i>Le pilotage par les modes de conception</i>	464
2 - La direction de projet	468
<i>La direction de projet : un dispositif clé dans la construction de la maîtrise publique de l'élaboration</i>	468
<i>Les modes d'exercice de la maîtrise publique de l'élaboration</i>	470
3 - De la spécificité du pilotage politique ou l'importance du gouvernement du projet	472
<b>C. Epilogue</b>	<b>476</b>
1 - De la contingence de l'activité de projet à la notion de situation de projet : quels apports ?	476
2 - Activité de projet et territoire	477
3 - A propos de coproduction et d'innovation urbaine	479
 <i>Bibliographie générale</i>	 <b>483</b>
<i>Sources documentaires des études de cas</i>	<b>490</b>
<i>Liste des figures</i>	<b>495</b>

A la critique du système classique de production de la ville fait écho le succès de la notion de « logique de projet ». Elle dessine un nouveau modèle d'action fondé sur l'idée de coproduction de la ville. Ce modèle appelle un renouvellement des pratiques dans les phases amont des projets. L'accent est mis, d'une part, sur la capacité à rompre avec des catalogues prédéfinis de besoins et de solutions ; d'autre part, sur le caractère collectif de la définition des projets. L'activité d'élaboration devient donc essentielle et le pilotage des phases amont passe sur le devant de la scène. Pour autant, l'activité d'élaboration et les phases amont sont mal connues, alors même que la capacité à piloter une activité dépend de la compréhension que l'on a de cette activité. Dans cette perspective, ce travail explore l'activité d'élaboration dans le cas des projets d'aménagement urbain. A l'issue de l'examen de deux études de cas, la ligne B du tramway strasbourgeois et Odysseum à Montpellier, deux types de résultats sont proposés. D'abord, une modélisation de l'activité de projet dans l'aménagement urbain. Ce modèle, construit sur la notion de « situation de projet », structure un cadre conceptuel qui vise à dépasser l'indétermination des processus d'élaboration. Ensuite, les modalités de pilotage sont formalisées autour de trois dimensions : les logiques d'action qui sous-tendent les modes de pilotage ; la direction de projet ; le pilotage politique du projet. Ces enseignements permettent, par ailleurs, de faire retour sur les questions relatives au projet urbain, à la coproduction et à l'innovation urbaine.

Mots clés : production de la ville ; projet d'aménagement urbain ; processus d'élaboration ; management de projet ; conception ; situation de projet.

The success of the notion of « project logic » parallels the critique of the classical model of city production. A new model of action, based on the co-production of the city, emerges. This model calls for a renewal of practices in the preliminary phases of projects. The capacity to go beyond predefined needs and solutions, on the one hand, and the collective definition of projects, on the other, are emphasised. Thus, the elaboration of projects is paramount and the piloting of preliminary phases is at the forefront. Nevertheless, even though the capacity to conduct an activity depends on the understanding of that activity, our knowledge of the building of projects and its preliminary phases is limited. Thus, this thesis intends to explore the project building activity with two case studies: the B line of the Strasbourg tramway and Montpellier's Odysseum. Two types of results emerge: first, a modelisation of the project activity in urban planning. This model, built on the notion of "project situation", structures a conceptual frame that allows us to go beyond the indetermination of elaboration processes. Secondly, three main characteristics of the key steps of piloting are defined: the logics of action that structure the piloting of projects; project management; the political piloting of urban projects. Moreover, these results allow us to reflect on issues related to urban projects and urban co-production and innovation.

Keywords: city production; urban planning projects; elaboration process ; project management; design ; project situation.